Die staatsrechtliche Stellung des heutigen deutschen Kaisertums,

verglichen mit den beiden Verfassungs-Entwürfen von 1848, 1849 und mit der Unions-Verfassung von 1850.

Inaugural-Dissertation

verfasst und der

Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Königl. Bayer. Julius-Maximilians-Universität Würzburg

zur Erlangung der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Doktorwürde

vorgelegt von

Dr. jur. Otto Frederich

aus

Lüneburg.

ACAD. JUDIC. BAT. BIBL.

Würzburg.
Buchdruckerei Franz Staudenraus
1912.

Referent:
Professor Dr. R. Piloty.

Meiner lieben Frau!

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549801_0089

Disposition.

A. Einleitung:

Überblick über die geschichtliche Entwickelung des Kaisertums überhaupt.

B. Ausführung:

I. historisch-dogmatischer Teil.
   1. Die staatsrechtliche Natur des Kaisertums überhaupt.
   2. Die geschichtlichen Zustände als Grundlage des Bundes.
      a) Die geschichtlichen Zustände vor 1866.
      b) Preussens „Grundzüge" vom 10. Juni 1866.

II. Vergleichende Darstellung des heutigen deutschen Kaisertums und der Verfassungsentwürfe von 1848, 49 und 50.
   1. Die staatsrechtliche Natur des deutschen Kaisertums.
      a) In dem Verfassungsentwurf der 17 Männer des allgemeinen Vertrauens vom 26. April 1848.
      b) in der Verfassung des deutschen Reiches vom 28. März 1849.
      c) in den Entwürfen der sogenannten Erfurter Unionsverfassung vom März und April 1850.
   2. Die staatsrechtliche Natur des deutschen Kaisertums nach der bestehenden Reichsverfassung, verglichen
      a) mit dem Verfassungsentwurf der 17 Männer des allgemeinen Vertrauens vom 26. April 1848
      b) mit der Verfassung des deutschen Reiches vom 28. März 1849.
      c) mit den Entwürfen der sogenannten Erfurter Unionsverfassung vom März und April 1850.

C. Schluss:

Ergebnis der Untersuchung.

Literatur.

Binding: Deutsche Staatsgrundgesetze in diplomatisch genauem Abdrucke. Heft 2. Leipzig Verlag von W. Engelmann 1898.

— Der Versuch der Reichsgründung durch die Paulskirche aus dem Jahre 1848/9. Leipzig Duncker und Humblot. 1892.

— Handbuch der deutschen Rechtswissenschaft, Band V. 1. Leipzig 1892.

v. Bismarck: Gedanken und Erinnerungen Band 1 und 2 Stuttgart 1898, Verlag der G. Cottaschen Buchhandlung.

Bluntschli und Brater: Deutsches Staatswörterbuch V. Band, Stuttgart und Leipzig 1869.

Daniel: Die Kurialienformel von Gottes Gnaden, Erlanger Dissertation 1902.

Emminghaus: Corpus juris Germanici tam publici quam privati academicum. Jena, Friedrich Frommann 1844.

Ficker: Das deutsche Kaisertum in seinen universalen und nationalen Beziehungen. Innsbruck, Verlag der Wagnerschen Buchhandlung 1861.

Fischer: Das Recht des deutschen Kaisers. Preisgekr. Studie zum deutsch. Verfassungsrecht. Berlin 1895. W. Moeser. Hofbuchhandlung.

Haenel: Das Kaisertum. Rede zum Antritt des Rektorats der Christ. Albrechtsuniversität in Kiel am 5. März 1892. Kiel 1892. In Academica Kiel. Universitätsbuchhandlung. Paul Toecke. Studien zum deutschen Staatsrecht. Band 2, 1.

Hatschek: Allgemeines Staatsrecht auf rechtsvergleichender Grundlage Teil 1, 2 u 3. Leipzig. G. J. Goeschensche Verlagsbuchhandlung 1909.

Hiersemenzel: Die Verfassung des Norddeutschen Bundes. 1867 Berlin.

Held: System des Verfassungsrechts der monarchischen Staaten Deutschlands mit besonderer Rücksicht auf den Constitutionalismus. 1. und 2. Teil, Würzburg, Verlag der Stahelschen Buch- und Kunsthandlung 1856/57.

v. Held: Grundzüge des allgemeinen Staatsrechtes oder Institutionen des öffentlichen Rechts. Leipzig, F. A. Brockhaus 1868.

— Die Verfassung des Deutschen Reiches vom staatsrechtlichen Standpunkt aus betrachtet. Leipzig, F. A. Brockhaus 1872.

— Das Kaisertum als Rechtsbegriff, Würzburg, Druck der Theinschen Druckerei, (Stürtz) 1879.

Jäger, O.: Weltgeschichte Band 1 5. Auflage 1899; Band 2, 5. Auflage 1903; Band 3, 4. Auflage 1899; Band 4, 5. Auflage 1902. Bielefeld u. Leipzig, Velhagen u. Klasing.

Jellinek: Allgemeine Staatslehre. 2. Aufl. Berlin 1905. Verlag v. O. Häring

— Das Recht des modernen Staates. 1905.

Kampers: Alexander der Grosse und die Idee des Weltimperiums in Prophetie und Sage in Grauerts Studien und Darstellungen aus dem Gebiete der Geschichte. 1. Band, 2. u. 3. Heft, Freiburg i. Breisgau, Herdersche Verlagsbuchhandlung 1901.

Laband: Die Wandlungen der deutschen Reichsverfassung. Vortrag, Geh. in der Gehestiftung zu Dresden am 16. März 1895. Dresden Zahn und Jaensch 1895.

— Das deutsche Kaisertum. Rede zur Feier des Geburtstages S. M. des Kaisers und der Wiedererrichtung des deutschen Kaisertums, am 27. Januar 1897 in der Aula der Kaiser Wilhelms-Universität Strassburg. In Academica Strassburg 1894/1900. J. H. E. Hertz. 1896.

— Staatsrecht des deutschen Reiches, Band I u. II, 5. Aufl. 1911, Bd. III u. IV, 4. Aufl. 1901. J. C. B. Mohr, Tübingen.

— Der Bundesrat. DJZ. 1911 No. 1 S. 1.

v. Martitz: Betrachtungen über d. Verfassung d. nordd. Bundes Leipzig 1868.

Mayer, O.: Republikanischer und monarchischer Bundesstaat im Arch. f. Oeff. Recht, herausgegeben von Laband, Stoerk, Mayer. Band 18 Tübingen-Leipzig 1903. Verlag von J. C. D. Mohr.

Meyer, Gg.: Grundzüge des norddeutschen Bundesrechts, Leipzig 1868.

— Erörterungen über die deutsche Reichsverfassung, Leipzig 1872.

— Deutsches Staatsrecht. 6. Aufl. Bearb. v. Gerh. Anschütz. Leipzig. Verl. v. Dunker u. Humblot 1905.

v. Mohl: Geschichte u. Literatur der Staatswissenschaften, II. Bd. Erlangen, Verl. von Ferd. Enke 1856.

— Das Deutsche Reichsstaatsrecht, Tübingen 1873. Verl. der H. Laupp'schen Buchhandlung.

G. Philipps u. Görres: Historisch-politische Blätter für das katholische Deutschland. Jahrg. 1853 I. Bd. S. 665 „Was ist das Kaisertum?"

Piloty: „Autorität und Staatsgewalt" im Jahrbuch der internationalen Vereinigung für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre. 6. u. 7. Bd. Berlin, Verl. von Julius Springer 1904. S. 551.

Rehm: Allgemeine Staatslehre. Leipzig Goeschensche Verlagsbuchhlg. 1907.

Richter: Staatsrechtliche Studien über die Verbindung d. deutschen Kaisertums mit dem preuss. Königtum. Breslauer Diss. 1903.

Roth u. Merck: Quellensammlung zum deutschen öffentl. Recht seit 1848. Erlangen 1850. I. Band. Verlag von J. J. Palm u. Ernst Enke.

v. Ruville: Das deutsche Reich ein monarchischer Einheitsstaat. Berlin 1894.

Saarburg: Die Stellung des Kaisers zur Gesetzgebung im neuen und im alten deutschen Reich. Würzburger Dissertation Bonn 1911. Buchdruckerei Seb. Foppen.

Schulze, Herm.: Einleitung in das deutsche Staatsrecht. Leipzig 1867.

v. Seidel: Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre. Würzburg, A. Stuber's Buchhandlung 1873.

Staatslexikon von Bachem III. Band Freiburg i/Breisgau 1902.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen der konstituierenden Nationalversammlung zu Frankfurt a/M. Herausgegeben von Franz Wigand. Bd. 6, 7, 8. Leipzig, Breitkopf nnd Hertel u. B. G. Teubner 1849.

Sybel, H. v.: Die Begründung des deutschen Reiches durch Wilh. I. Bd. 1 2. Aufl. München-Leipzig, 1889. Druck und Verlag von R. Oldenburg.

Wernz: Die Kaiseridee des Mittelalters in Stimmen aus Maria-Laach, katholische Blätter, 10 Bd. Freiburg i/B. Herder'sche Verlagsbuchhandlung. 1876. S. 198, 264.

„Veritati!"

A. Einleitung.

Als Gaius Julius Cäsar, (der grösste der Römer), die ihm dargebotene Königskrone mit den Worten ausschlug: „Ich bin nicht ein König, ich bin Cäsar[1])", da wird er selber wohl kaum die ganze Tragweite dieses schwerwiegenden Wortes erkannt haben. Denn er deutete damit auf eine Institution hin, die unter allen politischen Institutionen der zivilisierten Welt wohl die erhabenste und vornehmste ist, auf den Beruf und die Würde des Kaisers.

Das Kaisertum hat im Laufe der Jahrhunderte wohl Wandlungen durchgemacht, es hat sich aber stets nach aussen hin als das Symbol der Macht und des Glanzes eines Staates gezeigt und nach innen die Einheit und Kraft der Regierung gefördert. Ja, es hat sogar mehrmals in seinen Trägern die höchste politische Macht auf Erden, die Weltmonarchie, verkörpert.

Cäsar fiel an den Ideen des März des Jahres 44 v. Chr. allzu früh. Sein glücklicherer Erbe Octavius Augustus Cäsar vermochte als erster römischer Kaiser den römischen Staat in seiner Person zu vereinigen. Daher verehrt auch das römische Weltreich seit Augustus Cäsar in seinem Kaiser den einigenden Mittelpunkt des Staates. Anfänglich gab es noch keinen eigentlichen Namen für den Beruf und die Würde des Kaisers. Die ersten Kaiser fügten vielmehr als Zeichen ihrer Kaiserwürde ihren Familiennamen die Attribute Pontifex Maximus, Princeps Senatus bei und liessen sich auch bisweilen die konsularische Würde übertragen. Die prokon-

[1]) cf. Deutsches Staatswörterbuch a. a. O. S. 452.

sularische Militärgewalt behielten sie aber stets. Anfänglich überragte sogar der Name Augustus alle anderen Familien- und Beinamen, bis auch dieser Name vor dem konkreteren und mächtigeren Namen des Kaisers zurücktreten musste[1]).

Die Würde und der Beruf des römischen Kaisers war nicht erblich. Nur der tüchtigste galt dem römischen Volke des hohen Amtes eines Weltkaisers für geeignet, und wenn er auch von niedriger Herkunft war. Bei der gewaltigen Ausdehnung des römischen Imperiums war eine Weltherrschaft sonst nicht denkbar. So haben denn auch den Purpur des römischen Kaisers eine Reihe von wirklich bedeutenden Persönlichkeiten getragen. Von ihnen seien aus dem Hause der Cäsaren nur Tiberius und Germanicus, aus dem Hause der Flavier Vespasian, Titus, Trajan, Marc Aurel und ferner Diocletian und Constantin genannt.

Thedosius der Grosse war der letzte römische Kaiser, der dies Weltimperium einheitlich zu lenken vermochte. Unter seinen Söhnen Honorius und Arkadius zerfiel das römische Kaiserreich in die westliche und in die östliche Hälfte mit den Hauptstädten Rom und Bycanz. Es fehlte eben an einem ganz grossen Manne, der durch seine überragende Persönlichkeit der individuellen Struktur des römischen Cäsarentums gerecht geworden wäre und über die Welt hätte gebieten können. So zerfiel tatsächlich die römische Weltherrschaft in zwei Kaiserreiche, in West-Rom und Ost-Rom.

Das Oströmische Kaiserreich mit der Hauptstadt Bycanz gab seine Ansprüche auf ein Weltkaisertum im Sinne der römischen Imperatoren nie auf. Unter Kaiser Justinian hat es diese auch wohl verwirklicht. Es bestand bis zur Eroberung Konstantinopels durch die Türken im Jahre 1453.

Schon früher verblich der Glanz des weströmischen Kaisertums. Sein morsches Gebäude war der unwiderstehlich andringenden Flut germanischer Einwanderung nicht mehr gewachsen. Und als Stilicho, die letzte Stütze des Kaisers Honorius, zu Ravenna durch Mörderhand fiel, da war das Geschick des römischen Kaisertums vollendet. Sofort fiel

[1]) cf. Deutsches Staatswörterbuch a. a. O. S. 452.

Alarich mit seinen germanischen Kriegern in Italien ein und stand im Jahre 408 vor Rom. Von dem Schattenkaiser in Ravenna in Stich gelassen, kaufte Rom sich für kurze Zeit frei. Doch als Alarich den Preis des Friedens nicht erlangte, den er forderte, liess er vom Senat des römischen Kaisers Absetzung aussprechen, setzte sich in den Besitz von Rom und gab die Stadt der Plünderung frei. Im Jahre 455 wurde Rom noch einmal von den Vandalen unter Geiserich heimgesucht. Schliesslich war es Odoaker, der dem weströmischen Kaiserreiche den Todesstoss versetzte. Als seine Truppen in Italien Grundbesitz und feste Ansiedlung von dem Magister militum Orestes verlangten, dieser sie aber abwies, zog Odoaker neue germanische Scharen nach Italien und liess sich im Jahre 476 zum König ausrufen. Es kam zum Kampf zwischen Odoaker und Orestes, in welchem Orestes getötet wurde. Odoaker aber vergriff sich nicht an dem Sohne des Orestes, der den Purpur des römischen Kaisers trug, sondern wies diesem ein Landhaus bei Neapel an. Ein neuer Kaiser wurde nicht aufgestellt. So starb 480 in Salonä Julius Nepos der letzte Kaiser des römischen Weltimperiums[1]).

Nach dem Untergange des weströmischen Kaisertums war es Karl dem Grossen beschieden dem Kaisertume zu neuem Glanze zu verhelfen. Durch Staatskunst und durch sein siegreiches Heer schuf er ein Kaisertum, das an universaler Machtfülle das römische Kaiserreich eines Augustus vielleicht noch übertraf.

Aber unter der Schwäche der folgenden Dynastie zerfiel das Kaisertum bis zur Unbedeutendheit eines italienischen Fürstentums.

Erst Otto der Grosse verlieh dem Kaisertum wieder neuen Glanz. Auch er wollte, wie Karl der Grosse, von der gesamten Christenheit als oberster Herr und Richter verehrt werden. Der Weltfriede sollte durch ihn erhalten bleiben, Kirche und christlicher Glaube durch ihn beschützt werden.

---

[1]) cf. O. Jäger, Weltgeschichte I. Band, Altertum S. 567.

Nur erstrebte Otto der Grosse mehr ein national-deutsches Kaisertum.

Auf ihn und auf mächtige Persönlichkeiten seiner Nachfolger im Mittelalter ist denn auch die Tatsache zurückzuführen, dass die Superiorität des Kaisertums über die Könige und Landesherren immer wieder klar in die Erscheinung trat. So erkannte Heinrich der Zweite von England unumwunden den höheren Rang des Kaisers an. Philipp der Schöne von Frankreich beugte sein Scepter sogar schon vor dem römischen Könige Albrecht. Mochten französische und spanische Gesandte um ihren Vorrang streiten, ganz zweifellos war es, dass den kaiserlichen Gesandten den Vorrang vor allen gebührte[1]). Es gab sogar eine Zeit im Mittelalter, in welcher der Kaiser den Titel Majestät führte, und in welcher die Fürsten sich vom Kaiser den Königstitel erbaten.

So statuierte denn auch Friedrich Barbarossa im Jahre 1158 mit den Worten: „Quod principi placuit, legis habet vigorem“ auf seinem berühmten Reichstage auf den roncalischen Gefilden die unbeschränkte Herrschaft des Kaisers über die Welt. Sein Nachfolger Heinrich VI. sass 1193 über den englischen König Richard Löwenherz zu Gericht und Eduard III. von England erschien vor Ludwig von Bayern um Recht zu verlangen gegen den König von Frankreich.

Diese Tatsachen beweisen die universelle Machtstellung des Kaisertums. Aber auch hier konnten nur wirklich bedeutende Persönlichkeiten dem Kaisertum diesen mächtigen Gehalt geben. Nachdem die Sonne des Kaisertums unter einem der geistreichsten Fürsten des Mittelalters, unter Friedrich II. noch einmal in wunderbarer Pracht gestrahlt hatte, versank es in Nacht und Dunkelheit.

Zu unbedeutend waren die Inhaber der Kaiserwürde und zu gewaltig wuchsen die Mächte heran, die die Macht und den Glanz des Kaisertums untergruben.

Vor allem waren es die Päpste, die allmählig die gefährlichsten Rivalen des Kaisertums wurden. Seit Gregor VII.

[1]) cf. Wernz, die Kaiseridee des Mittelalters, Stimmen aus Maria-Laach. Seite 199 ff.

rang das Papsttum mit dem Kaisertum entschieden um den Vorrang in Deutschland und in Italien. Das Papsttum hatte es verstanden die gegebenen Verhältnisse auszunutzen und dem Kaisertum durch die feierliche Krönung die religiöse Weihe zu geben. Dadurch erschien das Kaisertum weniger als eine von Menschen und den gegebenen Machtverhältnissen geschaffene Institution, vielmehr als eine von Gott geschaffene, von Gottes Gnaden abhängige Herrschaft. Da aber an Gottes Stelle der Nachfolger Petri handelte, so befestigte sich die Ansicht, als ob der Kaiser seine kaiserliche Würde dem Papsttum zu verdanken hätte. So blieb denn das Papsttum von den Völkern als die heiligere und idealere Macht verehrt, in diesem gewaltigen mittelalterlichem Kampfe der Sieger.

Die Folge war, dass sich das Kaisertum immer mehr von Italien löste und sich auf Deutschland zurückzog. Die universelle Bedeutung der kaiserlichen Oberhoheit über die Völker ging dadurch immer mehr unter, und es blieb schliesslich nur noch der Titel übrig, der den deutschen Kaiser formell über die Könige stellte. Reale Macht war damit nicht mehr verbunden. Der Beruf und die Würde des deutschen Kaisers war nur noch eine Zierde des deutschen Königtums.

Schliesslich ging aber auch das deutsche Königtum, die letzte Stütze des Kaisertums, selbst unaufhaltsam dem Untergange entgegen. Selbständige Fürstentümer und freie Reichsstädte brachten alle Königsrechte an sich. Nur der Schein der Lehnshoheit war dem Königtume geblieben. Herrscher in deutsch-österreichischen Landen war schliesslich eine an Rechten und Privilegien reiche Aristokratie von regierenden Fürsten, Landgrafen und freien Städten.

So musste das heilige römische Reich deutscher Nation auseinanderfallen.

Aus den Trümmern des heiligen römischen Reiches deutscher Nation errichtete Franz II. das österreichische Kaisertum. Dieser nationalen Institution des österreichischen

Kaisertums fehlte die universelle, weltumfassende Bedeutung, wenn es auch den alten Glanz durch Anlehnung an mittelalterlich-theokratische Vorstellungen zu erneuern strebte. Die Macht der Stände, besonders die Aristokratie, hinderte jedoch das neue österreichische Kaisertum an einer Entwicklung, die zur Erneuerung des alten Weltkaisertums hätte führen können. Ein weiterer Grund dieser Hemmung war der Kaiser Napoleon I., der seinerseits die Erneuerung der Weltherrschaft Karl des Grossen erstrebte.

Napoleon hatte den ausgesprochenen Wunsch, das Weltimperium des fränkischen Helden in moderner staatlicher Form zu erneuern, ein Kaisertum weit über Frankreichs Grenzen hinaus über dem Königtum der Nationen zu errichten.

An Stelle des christlichen Weltreiches Karls des Grossen schuf aber dieser Sohn der Revolution die unbeschränkteste, „fast dem Orient entlehnt scheinende Despotie.“[1]) Als Mittel für diesen Zweck haben ihm gedient: „Die Gründung einer napoleonischen Dynastie, die Organisation der zentralisierten Verwaltungsmaschine für Frankreich und einer über alle eroberten und in Protektion genommenen Länder sich erstreckende, die alten fürstlichen Legitimitäten mit Füssen tretende Polizei, der Ausschluss alles Selfgovernments, aller politischen und allgemeinen Freiheitsrechte, die Schöpfung eines eigenen napoleonischen Adels, die Codification des gesamten französischen Rechtes und deren zwangsweise Einführung in den verbündeten Staaten.“[1])

Wenn es Napoleon gelungen wäre, das Ziel seiner ehrgeizigen Pläne zu erreichen, so hätte er damit dem Kaisertume eine so mächtige Bedeutung gegeben, wie es durch die Persönlichkeit eines Karls des Grossen und Otto des Ersten einstmals tatsächlich gehabt hat.

Aber im Osten Europas, in Russland, hatte sich ein Kaisertum gebildet, an welchem Napoleons Siegeswagen zerschellen sollte.

Durch die Reception bycantinischer Vorstellungen hatte sich im 16. und 17. Jahrhundert in Russland nach Über-

[1]) v. Held, das Kaisertum als Rechtsbegriff, Würzburg 1879 S. 45.

windung der mächtigen aristokratischen Grundbesitzer das Königtum zum Absolutismus emporgehoben. Unter dem Einfluss bycantinischer Vorstellungen wurde die Entwicklung zum autokratischen Zarentum ganz besonders gefördert, als „Iwan III. eine bycantinische Kaisertochter, Sophie Paläolog, als Gattin heimführte. Damit wurde auch die bycantinische Hofverwaltung und der bycantinische Hofstaat nebst Zeremoniell nach Moskau überführt. In den politischen Pamphleten des 16. Jahrhunderts findet sich infolgedessen bald die stereotype Phrase: „Zwei Rom sind gefallen, das dritte (Moskau) steht noch, ein viertes gibt es nicht[1])". Hauptsächlich ist es aber Peter der Grosse gewesen, der die Grundlagen für eine von ihm geplante „Weltherrschaft" legte, und seit ihm kann man wohl mit Laurent (droit des gens etc. XI. 154) sagen:" „C'est une monarchie universelle, qui se prépare[2])". Im Frieden von Belgrad standen dann die Türken dem russischen Selbstherrscher die volle kaiserliche Würde zu, die vorher der Sultan seinerseits nach der Vernichtung des bycantinisch-griechisch-orthodoxen Kaisertumes sich zugelegt hatte. Diese geschichtliche Entwicklung ist der Grund für die fast göttliche Verehrung, die der Herrscher aller Reussen als „geistliches Oberhaupt der allein berechtigten, allein wahren orthodoxen Staatskirche[2])" bei seinen Untertanen geniesst. Auf diesen Beruf zur Weltherrschaft stützte sich auch besonders Katharina II, als sie in Verbindung mit Joseph II. dem die westliche Hälfte der Weltmonarchie zugefallen wäre, ein östliches Weltreich zu begründen trachtete[2]).

Jedoch die Würde und der Beruf eines Weltkaisertums etwa im Sinne des Frankenkönigs und Weltkaisers Karls des Grossen hat das russische Kaisertum niemals erreicht. Zuerst in Rom, dann aber besonders in deutschen Landen hatte das Weltkaisertum seine Bedeutung gewonnen und erhalten, und aus deutschen Fürstengeschlechtern stammen fast ausnahmslos die Träger der tausendjährigen Kaiserkrone des universellen heiligen römischen Reiches deutscher Nation.

[1]) Hatschek a. a. O. Bd. I. S. 25.

[2]) v. Held, das Kaisertum als Rechtsbegriff, S. 39.

Es kann deshalb nicht Wunder nehmen, dass in der kaiserlosen Zeit des 19. Jahrhunderts in Deutschland immer wieder die Sehnsucht nach der Erneuerung der deutschen Kaiserwürde durch die politischen Kämpfe hindurchleuchtete. Die hervorragendsten Geister Deutschlands rangen in den Jahren 1848, 49 und 50 in der Paulskirche zu Frankfurt a. M. nach einer der Vergangenheit des deutschen Volkes würdigen Verfassung, die den inneren Hader beseitigen, Frieden stiften und nach aussen den andern Völkern die Achtung vor der machtvollen Einheit des deutschen Volkes einflössen sollte. Doch keiner der drei in den Jahren 1848, 49 und 50 gemachten Versuche sollte dies hohe Ziel erreichen. Dazu bedürfte es der mächtigen nationalen Bewegung der Jahre 1864, 66 und 70. Endlich ging nach langen Kämpfen des Geistes und des Schwertes dieser Wunsch des deutschen Volkes in Erfüllung, und ein neues Kaisertum wurde am 18. Januar 1871 im Spiegelsaale des französischen Königsschlosses zu Versailles proklamiert.

B. Ausführung.

Die staatsrechtliche Natur dieses neuen Kaisertumes mit den Verfassungsentwürfen der Jahre 1848, 49 und 50 zu vergleichen ist das Streben der vorliegenden Arbeit. Zur Erreichung dieses Zieles wird es förderlich sein, zunächst die staatsrechtliche Natur des Kaisertums überhaupt zu untersuchen und dann einen geschichtlichen Rückblick auf die Zustände zu tun, die die Grundlage des neuen Kaisertums gebildet haben.

Eine staatsrechtliche Untersuchung der Natur des Kaisertums überhaupt erfordert als Voraussetzung eine allgemeine staatsrechtliche Erkenntnis[1]).

Die Gewalt im Staate erfordert aber 2 Voraussetzungen. Die erste ist das geschriebene, oder das ungeschriebene,

[1]) Vgl. Piloty a. a. O. S. 551: „Zu den wesentlichen Erfordernissen einer jeden staatlichen Ordnung gehört Klarheit über den Sitz der Gewalt."

gewohnheitsmässige Recht auf Herrschaft, „Staatsgewalt“ genannt. Die zweite Voraussetzung ist die Tatsache, dass des Herrschers Wille auch wirklich geschieht, die „Autorität[1])“.

Der Herrscher im Staate, dem es an der Autorität gebricht, sei es eine physische Person, ein Kollegium oder das Volk herrscht in Wahrheit nicht. Nur, wo Staatsgewalt und Autorität in einer Hand verbunden sind, ist die staatsrechtliche Natur eines Staates, je nachdem der Herrscher eine einzelne physische Person, ein Kollegiumshervorragender, Volksgenossen oder das Volk ist, ohne Zweifel eine Monarchie, Aristokratie oder Demokratie. Wo dies nicht der Fall ist, müssen im Einzelfalle scharf die Grenzen der Macht untersucht werden, die den verschiedenen Gewalten im Staate zustehen.

Will man die staatsrechtliche Natur des Kaisertums erforschen, so scheint zunächst dieser Untersuchung ein schwer zu überwindendes Hindernis entgegen zu stehen. Denn das Kaisertum ist nicht ein einheitliches, staatsrechtliches Gebilde, sondern es hat im Laufe der Kämpfe und Zeiten nach Art und Stufe der Kultur, der Nationalität, der gesamten Menschheits- und Staatsanschauungen ganz verschiedene Formen angenommen.

Dies ist ja auch erklärlich, wenn man erwägt, dass der Kaisertitel gegenwärtig in Deutschland, Oesterreich, Russland, der Türkei, Persien, Japan und von England als Nebentitel in Indien, geführt wird und früher in China, Frankreich, Mexiko, Haiti, Brasilien und Venedig Geltung hatte. Aber dennoch werden sich in diesen verschiedenen Staatsgebilden bei grossen Verschiedenheiten auch Ähnlichkeiten, bei Nachahmungen historischer Kaiserreiche sogar Übereinstimmungen finden lassen, Man kann daher gewisse Typen feststellen, in welche die staatsrechtliche Natur des Kaisertums überhaupt eingeteilt werden kann.[2])

Es ist nicht zu verwundern, dass das erste Kaisertum, welches sich an den Namen des grossen Cäsar knüpft einen

[1]) cf. Piloty a. a. O. S. 552.

[2]) Übereinstimmend v. Held: Das Kaisertum als Rechtsbegriff, S. 59.

staatsrechtlichen Typus des Kaisertums bildet, der auch anderen Kaiserreichen eigen ist, die das Weltimperium nachgeahmt haben.

Besonders charakteristisch für dieses Kaisertum ist der Gedanke der Weltherrschaft, der mit ihm verknüpft ist. So, wie der römische Bürger mit überlegenem Stolze jedem Barbaren zurief: „civis Romanus sum," um damit die überlegene Herrschaft des römischen Volkes über jedes andere der Welt darzutun, so konnte auch Cäsar die ihm angebotene Königskrone mit der Begründung ausschlagen, er sei kein König, er sei Cäsar, um damit seine, die Nationen beherrschende Machtstellung zu dokumentieren. Damit ist jedes Völkerrecht, das den Völkern als gleichberechtigten Staaten Rechtsnormen für den Verkehr untereinander geben will, ausgeschaltet. So wird das römische Kaisertum zur „Negation des Prinzips des Völkerrechtes."[1]) Es ist die Universalgewaltherrschaft eines Volkes über alle anderen, ein Prinzip, welches auch nach innen den unbeschränkten Absolutismus zur Folge haben muss. Voraussetzung zu dem allen ist allerdings eine Persönlichkeit die bedeutend genug ist, Autorität und Staatsgewalt in starker Hand vereinigt zu erhalten.

Die Möglichkeit, dieses zu erreichen, setzte das römische Volk nur bei Römern voraus. Auch lag die Überzeugung diesem Herren-Volke gewissermassen im Blute, dass die Menschen höchst verschieden geartet sind, und dass deshalb der Stärkere und Tüchtigere über die Niedergearteten unbedingt herrschen solle. Deshalb konnte auch jeder Römer zu den höchsten republikanischen Ämtern im Staate, ja bis zum Inhaber des Kaisertrones sich erheben, auch wenn er niedriger Herkunft war. Voraussetzung war nur eine mächtige Persönlichkeit, die sich zum Weltkaiser eignete.[1])

Solcher Individualismus ist ein weiterer charakteristischer Zug des römischen Kaisertums.

Da nun naturgemäss nicht alle Inhaber des Berufes und der Würde eines Weltkaisers die dazu erforderlichen gewal-

[1]) cf. v. Held a. a. O. S. 61.

tigen Eigenschaften hatten, so musste dieser Widerspruch der rechtlichen Machtvollkommenheit und der tatsächlichen Beschränktheit der Person nach Möglichkeit überbrückt werden. Es lag sonst die Gefahr nahe, dass sich Staatsgewalt und Autorität hemmten, dass die Autorität dem Kaiser entglitt. Die unbedingten Folgen wären „Kräfte verzehrende Erschütterungen der Gesellschaft" gewesen.[1]) Um also die Trennung von Staatsgewalt und Autorität zu verhindern, stärkte man die Autorität dadurch, dass man die Person des Kaisers mit einem göttlichen Schimmer umgab. „Er wurde zum Gott gemacht, vergöttlicht."[2]) So stützte man die Autorität, die unter schwachen Kaisern abzubröckeln drohte und schuf damit einen weiteren charakteristischen Zug in der staatsrechtlichen Struktur des römischen Kaisertums, den Divinismus.

Es darf allerdings bei der Untersuchung der staatsrechtlichen Natur nicht übersehen werden, dass die Souveränität des römischen Volkes grundsätzlich unberührt gelassen ist.

Diese fand ihren Ausdruck in der freien Wahl und Absetzung des Kaisers, die sich zwar im Grunde genommen nach dem Rechte des Stärkeren regelte. Und der Kaiser ist formell nur der erste Bürger und Beamte der Republik, der, vielfach priviligiert, allmählich eine Stellung über den Gesetzen errang. So hiess es von ihm: rex legibus solutus est." Auch seine Unverantwortlichkeit ergab sich aus dem republikanischen Grundsatze, dass ein Beamter der Republik nur von einem höhergestellten Beamten zur Verantwortung gezogen werden könne.

Aber dennoch war der Kaiser dem Geist und Recht des römischen Volkes verantwortlich. Denn der Satz: „salus plublica, suprema lex" galt auch für ihn. Nach römischer Auffassung galt eben die Autorität des Kaisers nur als die abgeleitete, die des römischen Volkes aber als die ursprüngliche. Wollte der Kaiser daher zornige Aufstände des römischen Volkes vermeiden, so musste er sich vor Missregierung und

[1]) Piloty a. a. O. S. 555.
[2]) cf. v. Held, a. a. O. S. 61.

Missetaten hüten. Er durfte sein diktatorisches Imperium nur im Dienste der salus publica und der res publica gebrauchen.

So war es denn auch stets die Sorge eines staatsmännisch klugen Kaisers die alten republikanischen Formen zu wahren. Die Regierung des Octavian gibt hierfür den nachfolgenden römischen Kaisern ein gutes Beispiel. Denn, als er im Jahre 28 n. Chr. die Würde eines princeps senatus und damit eine ausserordentliche Gewalt erhielt, gab er diese Würde in feierlicher Weise dem Senat und dem römischen Volke zurück, und übernahm sie erst wieder, auf die ausdrückliche Bitte von Senat und Volk. Die Neuübertragung wiederholte sich dann alle 10 Jahre. Auch die späteren römischen Kaiser liessen die republikanischen Formen, das Volkstribunat, das Amt des Pontifex Maximus, die Stadtpräfektur und andere Ämter der Republik unberührt bestehen. Auch der Anteil an der gesetzgebenden Gewalt, ward dem Senat, der sich durch alle Wechsel der Zeiten behauptet hat, nicht geschmälert, während allerdings sein Einfluss auf die Verwaltung hinter der Machtfülle des Regenten zurücktrat.

Diese republikanischen Magistratsgewalten waren aber in Wahrheit nur eine gefällige Form, in welcher das entartete Volk sich den schwach verschleierten Despotismus gefallen liess. Denn der Sitz der Gewalt lag tatsächlich beim Kaiser.

Er hatte die Macht des prokonsularischen Militärkommandos über die in aller Welt stehenden Legionen, das Flotten- und Gardekommando über die Kriegshäfen und Standlager von Misenum und Ravenna. Er ernannte und entliess die Offiziere. Ihm leisteten sämtliche Truppen das hochheilige Sacramentum. Er leitete die Aushebungen und formierte die einzelnen Truppenkörper. Und nicht zuletzt besass er in Rom in den prätorischen Kohorten germanischer Nationalität eine Leibwache, die, allzeit ihm treu bis zum Tode ergeben, seinen Willen zu erfüllen als ihre höchste Soldatenpflicht hielten[1]).

[1]) cf. Jäger a. a. O. Bd. I., S. 459.

Das charakteristische dieses republikanischen Kaisertums bestand eben darin, dass der Kaiser, dem in allen wichtigen, politischen Staatsaktionen das erste und letzte Wort gehörte, in sich die wichtigen Aufgaben der verschiedenen republikanischen Ämter vereinigte. Man kann dem römischen Kaiser deshalb auch monarchische Befugnisse nicht absprechen. Doch hat der römische Staat durch Errichtung des Kaisertums nicht aufgehört formell-rechtlich Republik zu bleiben. Man darf deshalb wohl das römische Kaisertum staatsrechtlich als eine Republik mit monarchischer Spitze bezeichnen. Die Hauptmacht der monarchischen Spitze lag in dem Heere, das ihr zur Seite stand. Darauf ist auch der Ausdruck „römisches Soldatenkaisertum“ zurückzuführen, mit dem man das römische Reich als ein staatliches Gebilde schlechtweg bezeichnet.

Einen anderen staatsrechtlichen Typus bildet das oströmische Kaisertum in Byzanz. Zwar erhob auch dieses Kaisertum Anspruch auf eine Weltherrschaft über die einzelnen Nationen. Es hat auch diese Ansprüche auf ein Weltkaisertum im Sinne der römischen Imperatoren niemals aufgegeben, ja — man kann sagen — unter Kaiser Justinian auch verwirklicht. Aber doch war es staatsrechtlich anders geartet, wie das römische Soldatenkaisertum. Denn im byzantinischen Kaisertume hatte der Kaiser nicht auf republikanischen Gewalten im Staate Rücksicht zu nehmen, oder etwa ein Parlament als Gesetzgebungsorgan, oder selbständige Landesherren, Fürsten und andere privilegierte Stände neben sich. Die vom Kaiser ernannten sogenannten Cäsaren waren tatsächlich nur stets absetzbare, dem Willen des Monarchen unterworfene Gehilfen, die bei der Grösse des Reiches die Einheitlichkeit der Verwaltung wahren sollten.

Da die republikanischen Ideen in Konstantinopel völlig abgestorben waren, konnte hier der Absolutismus ungehemmt emporwachsen. So nahm das Hofzeremoniel ganz orientalischen Charakter ein. Orientalische Gewohnheiten und Vorstellungen, die in Byzanz herrschend waren, bewirkten eine fast göttliche Verehrung des Kaisers. So war es in diesem

Kaisertum selbst solchen Monarchen, die nicht überragende Persönlichkeiten waren, möglich, die ihnen nach Recht und Gesetz zukommende Staatsgewalt auch wirklich ihrem Willen gemäss durchzuführen. Sie besassen also auch die Autorität. Des Monarchen Wille sollte nicht nur nach dem Buchstaben der Verfassung oder nach der Überlieferung der ungeschriebenen Verfassung massgebend sein, sondern er geschah auch wirklich.

Nur eine Macht stellte sich diesem absoluten Regiment des Kaisers entgegen, eine Macht, die das Kaisertum nicht beiseite lassen konnte, sondern, die es entweder bekämpfen, oder kämpfend beschützen musste. Diese Macht war das Christentum, welches, seitdem sich Konstantin hatte taufen lassen, eine Autorität im Staate geworden war. Es war zwar in allen äusseren Beziehungen dem Kaisertume untertänig, aber doch war es eine Macht, welche jedenfalls ihren Ursprung nicht auf das römische Volk herleitete, sondern auf Christus und die Apostel. In religiösen Dingen mussten die Kaiser diese Macht respektieren; aber trotz alledem konnte das Christentum doch an dem absolut monarchischen Charakter des Byzantinischen Kaisertums nichts ändern, weil es der eigene Wille der Kaiser war, den orthodoxen katholischen Glauben zu beschützen und für die kirchliche Einheit nicht weniger als für die staatliche Einheit zu sorgen. So wurden die Kaiser Verkünder und Beschützer des kirchlichen Dogma und die Kaiserwürde nahm einen theokratischen Charakter an. Die staatsrechtliche Natur des byzantinischen Kaisertums stellt sich damit als eine absolute Monarchie mit theokratischen Ideen dar.

Mit der absoluten Monarchie ist ein staatsrechtlicher Typus des Kaisertums gefunden, der auch für andere Kaiserreiche Geltung haben dürfte[1]). So darf man wohl das Kaisertum Karls des Grossen, Ottos I., Napoleons I. das Kaisertum der Türken bis zum Frieden von Belgrad und das russische Kaisertum nach dem Frieden von Belgrad bis zur Errichtung der Duma als absolute Monarchien ansehen.

[1]) Übereinstimmend v. Held a. a. O. S. 60.

Einen anderen staatsrechtlichen Typus bildet das römische Kaisertum deutscher Nation nach dem westfälischen Frieden.

Gewiss, es hat auch dieses Kaisertum Ähnlichkeiten mit dem imperium romanum. Wie der römische Kaiser als pontifex maximus, als Vorstand des höchsten und einflussreichsten Priesterkollegiums die Aufsicht über das gesamte Religionswesen hatte, so war auch die vornehmste Aufgabe des deutschen Kaisers im Mittelalter die advocatia ecclesiae. Er hatte Pflicht und Recht der Schirmvogtei über die gesamte Christenheit und sein Reich sollte als civitas Dei eine christliche idealstaatliche Welteinheit im Dienste des Himmelreiches sein. Ferner ist beiden Kaiserreichen der Charakter des Universalreiches, der Weltherrschaft gemeinsam.

Jedoch die wahre staatsrechtliche Natur des römischen Kaisertums deutscher Nation nach 1648 lässt sich mit solchen Erwägungen nicht völlig finden. Dazu muss man (mit Piloty) nach dem Sitz der Gewalt suchen.

Es fragt sich, ob in diesem Kaisertume Autorität und Staatsgewalt in der Hand des Kaisers vereinigt sind. Hier scheiden sich die Wege. Es ergibt sich sofort die Tatsache einer staatsrechtlichen Verschiedenheit. Denn in diesem Kaisertume waren dem Inhaber der kaiserlichen Gewalt anfänglich wohl noch formellrechtlich monarchische Befugnisse gegeben, aber der Kaiser hatte nicht mehr die Macht auch seinen Willen durchzusetzen. Es trennte sich Staatsgewalt und Autorität von einander. Diese Zeiten des alten Reiches meint Bismarck wo „der Kaisertitel rechtlich mehr, faktisch weniger als heute zu bedeuten hatte[1])“. Der Form nach könnte dies Kaisertum wohl noch als Monarchie bezeichnet werden, aber dem Inhalte nach deshalb kaum, weil der Sitz der Gewalt nicht mehr beim Kaiser lag. Der Kaiser war schliesslich als völkerrechtlicher Repräsentant seines Staates bei jeder Kriegserklärung, bei jeden Friedens- und Vertragsschluss an die Mitwirkung des Reichstages gebunden. Ihm stand als Inhaber der vollziehenden Gewalt kein Mittel der Exekutive zur Verfügung, im Frieden kein Heer, im Kriege eine von

[1]) v. Bismarck, Gedanken und Erinnerungen. Bd. 2. S. 113.

dem Landesherrn ausgerüstete und gestellte Armee. Auch in der Gesetzgebung war sein Wille nicht entscheidend. Kaum wagte man dem Kaiser das Recht und die Pflicht jedes politischen Oberhauptes zuzugestehen: die freie Verfügung zur Abwendung äusserster Notstände. In keiner Weise war des Kaisers Wille massgebend. Es erscheint deshalb nicht möglich, dies Kaisertum als Monarchie zu bezeichnen. Denn dazu würde gehören, dass der Monarch in allen möglichen Staatsfragen den Endentscheid gibt. Dies war ihm aber wegen der Privilegien der Landesherren, Fürsten und freien Städte nicht möglich. Nach dem Westfälischen Frieden Art. 8 war diesen soviel an Rechten geblieben, dass zur freien Willensbetätigung des Kaisers nur noch wenig Raum bleiben konnte. Der Art. 8 des Instrumentum pacis Osnabrug lautet nämlich: „Ut autem provisum est, ne posthac in statu Politico controversiae suboriantar, omnes et singuli Electores, Principes et Status Imperii Romani in antiquis suis juribus praerogativis, libertate, privilegiis, libero juris territorialis tam in Ecclesiasticis quam politicis exercitio ditionibus, regalibus, horumque omnium possessione, vigore huius transactionis ita stabiliti firmatique sunto, ut a nullo unquam sub quocumque praetextu de facto turbari possint vel debeant[1])". Ihre Vertretung hatten diese bevorrechtigten Stände im Reichstage. Der Reichstag war demnach nichts weniger als eine Volksvertretung. Er war vielmehr ein korporativer Verband von Aristokraten, nämlich von Kurfürsten, Landesherren, Fürsten und Reichsstädten. Er stellte sich der Krone, wie eine selbständige Macht gegenüber, um eine wahre Mitregierung, — — wenn man überhaupt von einer Regierung des Kaisers sprechen kann — — und zwar als der ausschlaggebende Teil zu bilden. Bei dem Reichstage lag also in diesem Kaisertume der Sitz der Gewalt. Da aber der Reichstag sich aus den Ständen zusammensetzte, so wird dieses Kaisertum dadurch zu einem ständischen Kaisertum.

Es lässt sich die Ansicht vertreten, dass der Kaiser unter den Monarchen dieses Reiches der erste ist. Aber

[1]) Corpus iuris Germanici, Jena 1844, S. 458.

zum Wesen der Monarchie gehört es, dass des Monarchen Wille in allen wichtigen politischen Staatsaktionen herrscht, wenn er auch an gewisse Schranken gebunden sein mag. Will man also den Kaiser des alten deutschen Reiches nach 1648 noch als Monarch ansehen, dann war er jedenfalls „ein Monarch, der als Haupt der Gesetzgebung gebunden war an die Zustimmung eines Reichstages, für den in allen Religionssachen, in jeder Sache überhaupt, in der sich das corpus catholicorum und evangelicorum als Parteien gegenüberstanden, überall, wo sich ein Reichsstand in seinen Rechten als einzelner berührt erklärte, ja behauptetermassen, bei allen Steuerbewilligungen keine Stimmenmehrheit galt, sondern nur die amicabilis compositio, das liberum veto; ein Monarch endlich, dem sein einziger Minister von dessen Mitwirkung die Rechtsgültigkeit aller Regierungsakte abhing, der Reichsvizekanzler, durch den Kurfürsten von Mainz ernannt wurde[1])".

Daraus geht deutlich hervor, dass der Kaiser die beanspruchte Autorität nicht behaupten konnte. Und von der Staatsgewalt war ihm auch nicht viel geblieben. In deutschen Landen herrschten damals vielmehr die Stände, die Kurfürsten, Landesherren und freien Städte.

Wo aber in einem Staate eine beschränkte Anzahl hervorragender Volksgenossen die Zügel der Regierung führt, Staatsgewalt und Autorität in sich vereinigend, da ist als staatsrechtliche Natur die Aristokratie gegeben.

Damit finden wir in dem deutschen Kaisertume nach 1648 einen weiteren Typus der staatsrechtlichen Natur des Kaisertums überhaupt, nämlich die Aristokratie.

Nach der Darstellung der geschichtlichen Entwicklung des Kaisertums überhaupt und seiner staatsrechtlichen Natur soll es nun die Aufgabe der Arbeit sein, die staatsrechtliche Natur unseres heutigen deutschen Kaisertumes zu untersuchen. Zum Zwecke dieser Untersuchung wird es lehrreich sein, einen geschichtlichen Rückblick auf die Zustände zu tun, die

[1]) Hänel. Das Kaisertum, Rede zum Antritt des Rektorats, S. 8.

die Grundlage des Norddeutschen Bundes und damit auch des deutschen Kaitertums gebildet haben. Dadurch erhellt sich das Bild der deutschen Einigung Denn die Erkenntnis der Kräfte, welche fördernd und welche hemmend auf die Einigung Deutschlands gewirkt haben. fördert auch die Erkenntnis der staatsrechtlichen Natur des deutschen Kaisertums.

In der Mitte des 19. Jahrhunderts nehmen die Bestrebungen nach Einigung der deutschen Stämme, die schon seit Jahrzehnten im deutschen Lande gelebt haben, greifbare Gestalt an. In den von deutschen Männern in der Paulskirche zu Frankfurt a. M. aufgestellten Verfassungsprojekten finden wir die ersten Versuche dem deutschen Volke eine seiner Vergangenheit würdige Verfassung zu geben. Schon hier tritt diesen Versuchen eine Tatsache entgegen, die allen diesen nationalen Bestrebungen solange Hemmnis und Hindernis war, bis sie „ferro et igni[1])“ aus der Welt geschafft war. Es ist die Rivalität zwischen Österreich und Preussen innerhalb des deutschen Bundes. Hierauf deutete Bismarck bereits am 12. Mai 1859 in einem Schreiben aus St. Petersburg hin:

„Ich sehe in unserem Bundesverhältnisse ein Gebrechen Preussens, welches wir früher oder später ferro et igni werden heilen müssen, wenn wir nicht beizeiten eine Kur in günstiger Jahreszeit dagegen vornehmen. Wenn heute lediglich der Bund aufgehoben würde, ohne dass man etwas anderes an seine Stelle setzte, so glaube ich, dass schon auf Grund dieser negativen Errungenschaft sich bald bessere und natürlichere Beziehungen Preussens zu seinen deutschen Nachbarn ausbilden würden, als die bisherigen[1])“.

Beide Staaten wünschten wohl eine Einigung Deutschlands unter einer Zentralgewalt, aber beide Staaten drängten darnach, selbst diese Zentralgewalt zu bilden. Österreich hatte für solche Hegemonie die historische Entwickelung für sich. Denn auf dem österreichischem Kaisertrone sass das Haus Habsburg, das Jahrhunderte lang die deutsche Kaiserkrone des römischen Reiches deutscher Nation getragen hatte.

[1]) Schultze a. a. O. S. 406, Anm. 3.

Dies Kaisertum zu erneuern, ein neues deutsches Kaisertum unter Österreichs Führung zu errichten, war das Bestreben der habsburgischen Monarchie.

Preussen war diesem Bestreben Oesterreichs am meisten hinderlich. War doch auch Preussen bereits beim Ausbruch der Rivalität eine europäische Grossmacht, „jedenfalls die fünfte; es hatte diese Stellung durch die geistige Überlegenheit Friedrichs des Grossen erlangt und durch die gewaltigen Leistungen der Volkskraft 1813 rehabilitiert[1])". In dem Konzert der Mächte hatte es bereits eine wichtige Stimme. Die reale Grundlage aber zu dieser europäischen Stellung Preussens war die vom Geiste Friedrichs des Grossen erfüllte preussische Armee.

Die gewaltigen Siege des grossen Preussenkönigs über Oesterreich in dem siebenjährigen Ringen um den Besitz Schlesiens waren noch nicht vergessen, und wenn auch Preussen zeitweilig einem Napoleon unterlegen war, so teilte es dies Schicksal mit Oesterreich.

Gestützt auf diese reale Macht, durchdrungen von den als Bundesgesandter in den Jahren 1851 bis 59 gewonnenen Überzeugungen, dass Oesterreich dem jung aufstrebendem Preussen in seiner freien Bewegung und in der Verfolgung seiner deutschen Aufgabe stets hindernd in den Weg treten werde und bereichert durch die in Petersburg und Paris gewonnenen diplomatischen Erfahrungen trat Bismarck am 24. September 1862 als Ministerpräsident in Preussen an die Spitze der Geschäfte. Sein Bestreben musste es sein, mit Oesterreich entweder auf friedlichem Wege eine klare Auseinandersetzung über das gegenseitig zu achtende Machtgebiet herbeizuführen, oder ferro et igni die Fessel zu sprengen, die Oesterreich dem Aufstreben Preussens überall anlegte.

Es war natürlich, dass vor Allem der friedliche Weg zur Einigung Oesterreichs, Preussens und der deutschen Stämme versucht werden musste. Es fragte sich nur, welche staatsrechtliche Struktur man dem neuen geeinigten Deutschland geben sollte.

[1]) v. Bismarck a. a. O. S. 290.

Seit 1848 rang man darum, für die Einheit der deutschen Nation den angemessenen Ausdruck zu finden. Schon damals in den Jahren 1848, 49 und 50 entbrannte der Kampf der besten Geister Deutschlands um die Frage, ob man dem deutschen Volke eine monarchische oder republikanische Staatsverfassung geben sollte. Die Verfassungsentwürfe von 1848, 49 und 50, die unten im Hauptteile der Arbeit staatsrechtlich genauer untersucht und der staatsrechtlichen Natur des heutigen deutschen Kaisertums gegenübergestellt werden sollen, legen hierfür ein Zeugnis ab.

Und weiter handelt es sich um die Frage, welcher deutsche Staatenbund in dem neu zu gründenden Staate die monarchische oder republikanische Spitze bilden sollte. Denn wie eratische Blöcke lagen die einzelnen Staaten da, aus denen der stolze Bau des neuen gesamt-deutschen Staates erbaut werden sollte.

Unter der Einwirkung der republikanischen Verfassung der Vereinigten Staaten Amerikas dachte man die Einigung Deutschland in der republikanischen Verfassungsform durchführen zu können. Doch die Republik schien schon deshalb nicht die geeignete Form zu sein, weil Deutschland vornehmlich aus Monarchien bestand. Wie hätte man erwarten können, dass die stolzen deutschen Fürstengeschlechter mit viel hundertjähriger Souveränität ihr Scepter unter einer republikanischen Staatsform beugen würden; dazu fühlte sich doch auch das deutsche Volk eingedenk seiner glorreichen Vergangenheit zu sehr als ein monarchisches Volk. Dies bringt auch Bismarck in seinem Zirkularschreiben an die königlichen Vertreter bei den deutschen Höfen vom 27. Mai 1866 zum Ausdruck mit den Worten: „Unbestreitbar ist eine Anzahl drängender Bedürfnisse des deutschen Volkes nicht in dem Masse sicher gestellt, wie es jede grosse Nation beansprucht. Die Befriedigung derselben im geordneten Wege der Verständigung herbeizuführen ist die Aufgabe der Bundesreform. Die letztere ist namentlich im Interesse des monarchischen Prinzips in Deutschland notwendig[1]).“

[1]) Schultze a. a. O. S. 412.

Aber auch das monarchische Prinzip stiess bei den deutschen Fürsten auf Bedenken. Man wollte wohl die so notwendige Einheit des deutschen Volkes herbeiführen, man wollte auch für die Erreichung dieses Zieles Opfer bringen. Aber man fürchtete auch, dass eine über den Einzelstaaten errichtete Monarchie den deutschen Fürsten ihre Souveränitätsrechte nehmen oder doch schmälern würde. Man fürchtete mit der Errichtung des monarchischen Kaisertums eine Macht zu schaffen, die über den Willen und der Macht der einzelnen Souveräne stehen würde. Sowohl Staatsgewalt wie Autorität wäre damit möglicherweise den deutschen Fürsten verloren gegangen. Das wollte man aber noch viel weniger. So bestand denn nach Österreichs eigener Erklärung „ein Zustand vollständiger Zerklüftung und allgemeiner Zerfahrenheit[1])."

Aus diesem Dilemma heraus ist unser heutiges Kaisertum entstanden. Es fragt sich, welches die treibende Kraft gewesen ist, die das deutsche Volk aus diesem Zustande vollständiger Zerklüftung und allgemeiner Zerfahrenheit herausgehoben hat, die immer wieder auf die Unzulänglichkeit der bestehenden Zustände hingewiesen, neue Reformprojekte entworfen, neue Vorschläge zur Erreichung des Zieles erbeten hat und die nun auch wirklich ihrem Willen Deutschland zu einigen und ihrem Streben Deutschland zu führen den realen Nachdruck hat verleihen können. Es ist Preussen mit seiner Armee.

Schon vor Ausbruch des Krieges mit Dänemark drang Preussen auf eine klare Auseinandersetzung mit Österreich. Hierzu gab willkommenen Anlass, das von Österreich dem deutschen Bunde vorgelegte Reformprojekt, in welchem sich Österreich den Vorsitz im Direktorium, wie im Bundesrate vorbehielt. Hiergegen antwortete Preussen mit der Aufstellung von drei Forderungen „1. ein Veto Österreichs und Preussens gegen alle Kriegserklärungen, insofern nicht das Bundesgebiet angegriffen ist. 2. die volle Gleichberechtigung Preussens mit Österreich auch im Präsidium. 3. eine wahre,

[1]) Staatsarchiv, Bd. 8, S. 384.

aus direkter Beteiligung der ganzen Nation hervorgehende nationale Vertretung. Nur eine solche Vertretung würde Preussen die Sicherheit gewähren, dass es nichts zu opfern hat, was nicht dem ganzen Deutschland zu Gute komme, während die unvollkommene und den wirklichen Machtverhältnissen nicht entsprechende Bildung der an Stelle einer National-Vertretung vorgeschlagenen Versammluug von Bundesabgeordneten durch ihren Ursprung auf die Vertretung von Particularinteressen, nicht von deutschen Interessen hingewiesen sei und jede Bürgschaft vermissen lasse, dass in der beabsichtigten neuen Organisation des Bundes die wahren Bedürfnisse der Nation und nicht particularistische Bestrebungen zur Geltung kommen werden."[1])

Der dänische Krieg lenkte die Gedanken und Ziele der inneren Politik nach aussen. Nach siegreicher Beendigung desselben aber tauchten weitere Reformprojekte auf. Andererseits aber auch spitzte sich der Dualismus zwischen Oesterreich und Preussen so zu, dass Oesterreich durch vertrauliche Zirkulardepesche vom 16. März 1866 die Anrufung des Bundes gegen Preussen in Aussicht stellte und die Kriegsbereitschaft der Einzelstaaten mit der Spitze gegen Preussen in Anregung brachte. Jetzt trat auch Preussen seinerseits offen mit seinen Plänen für eine nationale und parlamentarische Reform hervor. In einer Depesche vom 24. März 1866 an die deutschen Gesandtschaften bei den deutschen Höfen erklärte es: Preussen ist durch seine Stellung, seinen deutschen Charakter und durch die deutsche Gesinnung seiner Fürsten vor allem darauf angewiesen, Garantien in Deutschland selbst zu suchen. Auf dem Boden der deutschen Nationalität und in einer Kräftigung der Bande, welche uns mit den übrigen deutschen Staaten verbinden, dürfen wir hoffen und werden wir immer zuerst versuchen, die Sicherheit der nationalen Unabhängigkeit zu finden. Aber so oft wir diesen Gedanken ins Auge fassen, drängt sich auch von Neuem die Erkenntnis auf, dass der Bund in seiner gegenwärtigen Gestalt für jenen Zweck uns für die aktive Politik, welche grosse Krisen jeden Augen-

[1]) cit. bei Schultze a. a. O. S. 341.

blick fordern können, nicht ausreichend ist. — — Diese Erwägung und die abnorme Lage, in welche Preussen durch die feindselige Haltung der andern im Bunde befindlichen Grossmacht gebracht ist, drängt uns die Notwendigkeit auf, eine den realen Verhältnissen Rechnung tragende Reform des Bundes in Anregung zu bringen. — — Schon durch die geographische Lage wird das Interesse Preussens und Deutschlands identisch. Wenn wir Deutschlands nicht sicher sind, ist unsere Stellung gerade wegen unserer geographischen Lage gefährdeter, als die der meisten anderen europäischen Staaten. Das Schicksal Preussens wird das Schicksal Deutschlands nach sich ziehen, und wir zweifeln nicht, dass wenn Preussens Kraft einmal gebrochen wäre, Deutschland an der Politik der europäischen Nation nur noch passiv beteiligt bleiben würde. Dies zu verhüten, sollten alle deutschen Regierungen als eine heilige Pflicht ansehen und dazu mit Preussen zusammenwirken. Wenn der deutsche Bund in seiner jetzigen Gestalt und mit seinen jetzigen politischen und militärischen Einrichtungen den grossen europäischen Krisen, die aus mehr als einer Ursache jetzt auftauchen können entgegen gehen soll, so ist nur zu sehr zu befürchten, dass er seiner Aufgabe erliegen und Deutschland vor dem Schicksale Polens nicht schüzen werde[1])".

Zugleich betonte Preussen die Notwendigkeit einer aus allgemeinen direkten Wahlen hervorgegangenen parlamentarischen Vertretung des deutschen Volkes.

Von der grössten Wichtigkeit aber für die von Preussen erstrebte Einigung Deutschlands sind die Grundzüge vom 10. Juli 1866. Während sich alle vorherigen Erklärungen auf dem Grunde und innerhalb des Rahmens des alten Bundes hielten, während Bismarck am 27. Mai 1866 noch an die königlichen Vertreter bei den deutschen Höfen depeschierte: „Erst wenn Preussen auf dem Wege der Verständigung am Bunde und mit den Regierungen alle Mittel vergebens erschöpft haben wird, um auch nur die notdürftigsten Zugeständnisse zu erlangen, werden wir unser enges Programm er-

[1]) cit. bei Schultze a. a. O. S. 372.

weitern[1])", gehen diese Grundzüge vom 10. Juli 1866 bereits von der Tatsache der Auflösung des alten Bundes aus, und erstreben „einen neuen Bund mit denjenigen deutschen Regierungen herzustellen, welche die Hand dazu reichen werden."[1]) Vor diesen Grundzügen war von einer preussischen Vormachts- und Sonderstellung nicht die Rede. Ja, die bereits erwähnte Zirkulardepesche Bismarcks vom 27. Mai enthält folgenden Passus: „Was S. M. den König persönlich betrifft, so liegt allerhöchstdemselben nichts ferner, als seine Bundesgenossen, die deutschen Fürsten beeinträchtigen oder unterdrücken zu wollen. Allerhöchstderselbe will mit Ihnen als einer ihresgleichen gemeinsam für die gemeinsame Sicherheit nach innen und aussen sorgen, aber besser als bisher ..... S. M. der König sind stets weit davon entfernt gewesen einen Ehrgeiz zu hegen, der auf Kosten der Nachbarn und Bundesgenossen Befriedigung gesucht hätte, und wenn allerhöchst dieselben auch nach mannigfachen Erfahrungen darauf verzichten müssen, die Verleumdungen zum Schweigen zu bringen. S. M. beabsichtigen auch jetzt mit der Bundesreform nicht den deutschen Fürsten Opfer anzusinnen, welche Preussen nicht im Interesse der Gesamtheit zu bringen bereit wäre."[2])

Die Grundzüge vom 10. Juni 1866 dagegen zielen zweifellos bereits auf eine Vormachtstellung Preussens hin. So sollte der Befehl über die militärischen Machtmittel des Bundes Preussens zustehen; in den Oberbefehl über die Landarmee sollte Preussen sich allerdings mit Bayern teilen, denn im Artikel 9, Abs. 1 heisst es: „In Krieg und Frieden ist S. M. der König von Preussen Bundesoberfeldherr der Nordarmee, S. M. der König von Bayern Bundesoberfeldherr der Südarmee[3])". Dagegen sollte der Oberbefehl über die Kriegsmarine Preussen ganz zustehen. „Die Kriegsmarine der Nord- und Ostsee ist eine einheitliche unter Preussens Oberbefehle[3])". Ferner ist in diesen Grundzügen bereits von der Bundesgewalt die Rede. So heisst es im Artikel 7:

[1]) Schultze a. a. O. S. 413.
[2]) cit. bei Richter a. a. O. S. 45.
[3]) cit. bei Richter a. a. O. S. 51.

„Die Bundesgewalt hat das Recht Krieg zu erklären und Frieden, sowie Bündnisse und Verträge zu schliessen, in völkerrechtlicher Vertretung des Bundes Gesandte zu ernennen und zu empfangen. Die Kriegserkärung hat bei feindlicher Invasion des Bundesgebietes oder bei kriegerischem Angriff auf seine Küste unter allen Umständen zu erfolgen, in den übrigen Fällen ist zur Kriegserklärung die Zustimmung der Souveräne von mindestens $^2/_3$ der Bevölkerung des Bundesgebietes erforderlich[1])".

Daraus geht aber hervor, dass bei einem Angriffskrieg jedenfalls die Zustimmung der Souveräne nicht erforderlich ist. In diesem Fall kann die Bundesgewalt selbständig mobil machen und auf ihren Befehl haben die anderen Souveräne mobil zu machen. Damit erhält aber die Bundesgewalt einen grossen Teil der Staatsgewalt. Der Wille der Bundesgewalt entscheidet damit nach der Verfassung in einer der wichtigsten politischen Staatsfragen. Ja, man kann sagen, dass die Bundesgewalt überhaupt über Krieg und Frieden entscheidet. Denn in ihrem Willen liegt die Entscheidung, ob ein Angriffskrieg vorliegt oder nicht. Erklärt die Bundesgewalt — und das liegt völlig in ihrer Hand —: Der Angriffskrieg ist gegeben, Deutschland wird angegriffen, dann darf es das ganze Bundesgebiet mobilisieren, ohne dass dazu die Zustimmung der Souveräne von mindestens $^2/_3$ der Bevölkerung des Bundesgebietes erforderlich wäre.

Diese der Bundesgewalt gegebene Macht musste notwendiger Weise eine capitis deminutio der Einzelstaaten zur Folge haben.

Es entsteht somit die Frage, wem diese Einbusse an Machtvollkommenheit der Einzelstaaten zu Gute kommen soll. Hierauf ist nur eine Antwort möglich: Der über dem Einzelstaate stehenden Bundesgewalt. Doch sofort drängt sich hierauf die entscheidende Frage auf: Wer soll nun Träger dieser Bundesgewalt sein? Und die Antwort hierauf kann nach diesem preussischen Entwurf nur „Preussen" lauten.

[1]) cit. bei Richter a. a. O. S. 51.

Wenn nun aber Preussen bei Angriffskriegen mobil machen kann, so ist auch die weitere Bestimmung, dass in allen anderen Fällen zur Kriegserklärung die Zustimmung der Souveräne von mindestens $^2/_3$ der Bevölkerung des Bundesgebietes erforderlich ist, von Interesse. Denn nach der Volkszählung vom 3. 12. 1864, die die letzte Volkszählung vor der Veröffentlichung der Grundzüge vom 10. 6. 1866 war, hatte Preussen 19255139 und alle übrigen Staaten zusammen nur 18552857 Einwohner[1]). Auch hieraus ergibt sich, wie oben, die staatsrechtlich interessante Folgerung, dass Preussen auch in allen übrigen Fällen seinen Willen bei der Kriegserklärung durchsetzen kann und ferner, dass es einer von den übrigen Souveränen gewünschten Kriegserklärung sich erfolgreich widersetzen kann, dass es also in Sachen der Kriegserklärung ein Veto hat. Damit ist klar eine Vormachtstellung Preussens gegeben.

Während die Grundzüge in anderen wichtigen Gebieten des Staatswesens Preussen ausdrücklich eine Hegemonie nicht einräumen — so z. B. auch nicht in der Gesetzgebung — ist die Hegemonie im Militär- und Kriegswesen staatsrechtlich nicht ohne Bedeutung. Es drückt sich in diesem preussischen Bestreben einmal die unleugbare Tatsache der Machtstellung der preussischen Armee innerhalb der deutschen Kontingente und auch andererseits Preussens Wille aus, diese reale Macht unter allen Umständen sich zu wahren. Es handelte sich hierbei mit einem Wort nicht weniger als um den Sitz der Gewalt in dem neu zu errichtenden Bunde. Denn wenn Preussen mit seiner starken siegreichen Armee den obersten Befehl über die kriegerischen Machtmittel des Bundes erhielt, so war sein Wille entscheidend bei der wichtigsten Staatsaktion des neu zu gründenden Bundes. Der Sitz der Gewalt lag dann bei Preussen. Damit gab dann Preussen dem neuen Bunde sein staatsrechtliches Gepräge. Es trat damit eine capitis deminutio der Souveräne der Einzelstaaten ein, die

[1]) cf. Statistisches Jahrbuch für das deutsche Reich, herausgegeben vom Kaiserl. Stat. Amte. erster Jahrgang 1880, S. 2—4, cit. bei Richter a. a. O. S. 73. Anm. 1.

dem König von Preussen schliesslich zu Gute kam, mag man nun in dem Bundesfeldherrn ein Organ des Bundes sehen oder wie Hänel „schlechthin den König von Preussen[1])".

Es ist hier nicht der Platz über Berechtigung oder Nicht-Berechtigung des Strebens des preussischen Königreiches zu entscheiden. Tatsächlich hatte Preussen eine starke im Feuer erprobte auch numerisch überlegene Armee. Diese reale Macht musste ganz natürlich seine Bestrebungen, sei es nun preussische Machterweiterung, sei es Erreichung der deutschen Einheit, unterstützen. Dies aber umsomehr, je klarer sich die Ueberzeugung Bahn brach, die Bismarck gewonnen hatte und mit den Worten schilderte: „Der gordische Knoten deutscher Zustände liess sich nicht in Liebe dualistisch lösen, nur militärisch zerhauen; es kam darauf an, den König von Preussen, bewusst oder unbewusst, und damit das preussische Heer für den Dienst der nationalen Sache zu gewinnen, mochte man vom borussischen Standpunkte die Führung Preussens oder vom nationalen die Einigung Deutschlands als die Hauptsache betrachten[2])".

Zweifellos waren aber beide Bestrebungen unzertrennbar, „beide Ziele deckten einander[3])" und deshalb hatte Österreich von jeher nur dann Interesse an irgend welcher Veränderung der bestehenden Bundesverhältnisse, wenn diese sich auf Grund eines österreichischen Projekts, jedenfalls aber nicht auf Grund einer preussischen Reform vollzogen. Die mittleren und kleineren Staaten aber misstrauten ebenfalls dieser von Preussen genährten nationalen Bewegung, weil mit der Förderung der deutschen Einheit eine Verminderung der Unabhängigkeit zu Gunsten der Zentralgewalt oder der Volksvertretung in Aussicht stand. Die preussische Dynastie konnte voraussehen, dass ihr die Hegemonie mit einer Vermehrung von Ansehen und Macht im künftigen deutschen Reiche schliesslich zufallen würde. Ihr kam die

[1]) Hänel, Studien zur deutschen Reichsverfassung Bd., 2 Leipzig 1888 S. 10 ff.

[2]) von Bismarck, Gedanken und Erinnerungen, Bd. 1, S. 289.

[3]) cf. von Bismarck a. a. O. Bd. 1, S. 289.

von den anderen Dynastien befürchtete capitis deminutio voraussichtlich zu Gute“[1]). Denn die kleineren und mittleren Staaten mussten ja voraussehen, dass die Minderung ihrer Machtvollkommenheit nach dem preussischen Siege über Österreich auf jeden Fall Preussen zufallen würde[2]).

Wenn dieses Ziel Preussen vor dem 10. Juni 1866 in keiner offiziellen Note, in keiner Kundgebung der Regierung auch nur angedeutet war, so stellte Preussen mit diesen Grundzügen plötzlich ein Projekt hin, dass die Absicht einer Vormachtstellung, wie ausgeführt, klar erkennen liess. Preussen teilte diese Grundzüge über den Kopf des Bundestages hinweg den deutschen Regierungen mit in der Zirkulardepesche vom 10. Juni 1866 mit der Aufforderung „sie einer sorgfältigen Erwägung zu unterziehen und sich zugleich über die Frage schlüssig machen zu wollen, ob sie eventl. wenn in der Zwischenzeit bei der drohenden Kriegsgefahr die bisherigen Bundesverhältnisse sich lösen sollten, einem auf der Basis dieser Modifikationen des alten Bundesvertrages neu zu errichtenden Bunde beizutreten geneigt sein würden“[3]). Hierauf antwortete Oesterreich am 14. Juni 1866 mit dem Antrage auf Mobilmachung sämtlicher nichtpreussischer Armeekorps. Der preussische Gesandte erklärte nunmehr damit den Bundesvertrag als gebrochen und nun sei die Möglichkeit gegeben, auf Grund der am 10. Juni vorgelegten Grundzüge einen neuen Bund mit Ausschluss Oesterreichs zu schliessen. Damit legte Preussen zum zweiten Male die Grundzüge vor, und zwar mit dem Bemerken: „das S. M. der König mit dem Erlöschen des bisherigen Bundes nicht zugleich den nationalen Grundlagen, auf denen der Bund auferbaut gewesen, als zerstört betrachten will. Preussen hält vielmehr an diesen Grundlagen und an der über die vorübergehende Form erhabenen Einheit der deutschen Nation fest und sieht es als eine unabweisbare Plicht der deutschen Staaten an für die letztere den angemessenen Ausdruck zu finden. Die preussische

[1]) von Bismarck a. a. O. S. 288.
[2]) cf. von Bismarck a. a. O. Bd. 1, S. 289.
[3]) cit. bei Richter a. a. O. S. 47.

Regierung legt ihrerseits die Grundzüge einer neuen den Zeitverhältnissen entsprechenden Einigung ihnen vor, und erklärt sich bereit auf den durch eine solche Reform modifizierten Grundlagen einen neuen Bund mit denjenigen Regierungen zu schliessen, welche ihr die Hand dazu reichen wollen“[1]).

Am 16. Juni lud nun Preussen die Norddeutschen Staaten ein, mit ihm ein Bündnis einzugehen, dem Könige von Preussen ihre Truppen zur Verteidigung ihrer Unabhängigkeit zur Verfügung zu stellen und an der von Preussen ausgehenden Einberufung eines Parlamentes teilzunehmen. Dafür wollte Preussen den Einzelstaaten ihre Unabhängigkeit nach Massgabe der Grundzüge zu einer Bundesverfassung vom 10. Juni 1866 gewährleisten. Daraus ging bereits hervor, dass Preussen den Staaten, die ihm ihre Truppen nicht zur Verfügung stellen wollten, ihre Unabhängigkeit nicht garantieren würde. Bei dem drohenden Kriege mit Oesterreich musste Preussen ja gewärtig sein, dass einzelne Staaten sich auf Seiten Oesterreichs stellen würden und dass Preussen dann nach zwei oder mehreren Fronten zu kämpfen haben würde. Es musste deshalb schon vor Ausbruch des drohenden Krieges offene Freundschaft verlangen, widrigenfalls es die Staaten als seine Feinde betrachten musste. Denn immer deutlicher wurde es, dass die Rivalität Oesterreichs und Preussens unmöglich auf friedlichem Wege aus der Welt geschafft werden könnte. Hier konnte nur noch das Schwert entscheiden.

Das unvermeidliche geschah, und Preussen kehrte als Sieger vom Schlachtfelde heim.

Damit war Oesterreich aus den deutschen Reform-Bestrebungen ausgeschaltet und Preussen konnte nun freier und mächtiger auf das erstrebte Ziel lossteuern. Damit war Preussen in deutschen Landen „durch Heer und Sieg zur Autorität gelangt“[2]). Von nun an konnte sich seinem Willen (nach Deutschlands Eigentum unter Preussens Führung) eine andere einzelne Macht wirksam nicht entgegenstellen. Eine

[1]) Schultze a. a. O. S. 413.

[2]) Piloty a. a. O. S. 558.

Vereinigung deutscher Staaten hätte allerdings vielleicht Preussen noch hinderlich werden können. Und deshalb versuchte Preussen nun zunächst Norddeutschland zu einigen.

Durch preussische Note vom 4. Aug. 1866 wurde die identische Note der Grundzüge vom 10. Juni in eine vertragliche Form gebracht,[1]) und am 18. August wurde dieser Vertrag zu Berlin von sämtlichen norddeutschen Staaten mit Ausnahme von Sachsen, den beiden Grossherzogtümern Mecklenburg, Sachsen-Meiningen, Reuss Ältere Linie, und den später annektierten Staaten unterzeichnet. Die Vertragsstaaten schlossen damit auf der Basis der Grundzüge vom 10. Juni 1866 „ein Offensiv- und Defensiv-Bündnis zur Erhaltung der Unabhängigkeit und Integrität, sowie der äusseren und inneren Sicherheit ihrer Staaten.“ (Art. 1). Unter Mitwirkung eines gemeinsam zu berufenden Parlamentes sollten die Zwecke des Bündnisses auch auf der Basis der Grundzüge vom 10. Juni 1866, also der Hegemonie Preussens, festgestellt werden (Art. 2).

Preussens Vormachtstellung wird durch Art. 4 noch ausdrücklich durch die Bestimmung festgelegt, dass die Truppen der Verbündeten unter dem Oberbefehl des Königs von Preussen stehen sollen. Damit hat Preussen sein Ziel erreicht. Es hat sich die reale Macht seiner Armee nicht nur bewahrt, sondern sein Wille herrscht auch über die Armeen der anderen Staaten. Durch diesen norddeutschen Bündnisvertrag hat Preussens Staatsgewalt an realer Macht, an Autorität einen ganz bedeutenden Zuwachs erhalten. Das Werk wurde vollendet, als die beiden Mecklenburg am 21. August und durch die Friedensschlüsse 1866 auch das Grossherzogtum Hessen für seine nördlich des Maines gelegenen Gebietsteile, Sachsen-Meiningen und Reuss Ältere Linie dem Bunde beitraten. Nun fehlte nur noch der Beitritt der süddeutschen Staaten zu diesem auf der Basis der Grundzüge vom 10. Juni 1866 errichteten, Preussens Hegemonie zweifellos statuierenden Bunde. Wenn das noch erreicht war, dann war Deutschland durch Preussen und unter Preussens Führung geeint.

[1]) Schultze a. a. O. S. 417.

Um den Bau in dieser Ausdehnung zu vollenden, konstruierte man im letzten Artikel der norddeutschen Bundesverfassuug die sogenannte Mainbrücke. Man verpflichtete sich vertraglich den Beitritt der süddeutschen Staaten, sowie diese dazu bereit sein würden, jederzeit zu gewähren. Damit war etwaigen widerstrebenden kleinen norddeutschen Staaten die Möglichkeit ein für allemal genommen, das grosse Werk der Einheit Deutschlands von ihrer Seite stören zu können. Es kam nun nur noch auf den Anschluss besonders der grossen süddeutschen Staaten an.

Der siegreiche Krieg gegen Frankreich brachte die Erfüllung dieses Wunsches. Als die ersten Schlachten geschlagen, die ersten Siege erkämpft waren, da einten die gemeinsamen Leiden des Krieges und die gemeinsame Siegesfreude die deutschen Stämme. Von Ludwig, dem edlen Bayernfürsten, ging die erste Anregung aus, die auf dem Schlachtfelde durch gemeinsames Leid und durch gemeinsame Freude geeinten deutschen Stämme auch staatsrechtlich zu vereinigen, ein neues deutsches Kaisertum zu errichten, und dem König von Preussen die deutsche Kaiserkrone anzutragen. Im November und Dezember 1870 wurden dann die Verträge mit den süddeutschen Staaten geschlossen. Dem neuen Kaisertume aber wurde die Reichsverfassung zu Grunde gelegt, die aus der norddeutschen Bundesverfassung hervorgegangen, damit, wie diese, als Basis die Grundzüge vom 10. Juni 1866 hat. So konstruierte Preussen durch eine zielbewusste, vom Glück der Waffen gestärkte Diplomatie dem deutschen Volke sein neues Kaisertum.

Es leuchtet ein, das dies Kaisertum staatsrechtlich verschieden sein muss, von den in den Jahren 1848, 49 u. 50 aufgestellten Verfassungsentwürfen. Denn damals hatte Preussen noch nicht in dem Masse die Macht einer grossen, siegreichen Armee hinter sich, noch stand nicht der gewaltige Staatsmann Fürst Bismarck an der Spitze der Geschäfte in Preussen, und der geniale Feldherr Graf Moltke lenkte noch nicht als Chef des preussischen Generalstabs die preussische

Armee. Dagegen hatte Oesterreich noch ungebrochen die Leitung des deutschen Bundes.

In dieser Verschiedenheit der geschichtlichen Zustände liegt allein die Ursache dafür begründet, weshalb man 1848, 49 und 50 ein einiges Deutschland erstrebte, das in seiner staatsrechtlichen Natur von dem von Preusen im Jahre 1870/71 konstruierten Kaisertum so erheblich abwich.

Diese Abweichungen durch vergleichende staatsrechtliche Gegenüberstellung zu ermitteln, soll die Aufgabe der nachfolgenden Arbeit sein. Hierbei ist zunächt die staatsrechtliche Natur des deutschen Kaisertumes in den einzelnen Verfassungsentwürfen von 1848, 49 und 50 gesondert zu untersuchen.

Nach dem Entwurf der 17 Männer des allgemeinen Vertrauens führt das Reichsoberhaupt den Namen deutscher Kaiser und soll „um der Sicherstellung der wahren Wohlfahrt und Freiheit des deutschen Volkes willen,“ [1]) erblich sein. Die Fülle der Reichsgewalt ist in ihm und dem Reichstage vereinigt. Gemeinsam mit dem Reichstage steht ihm das Recht zu, Deutschland und die einzelnen deutschen Staaten nach aussen völkerrechtlich zu vertreten, mithin „das Recht der Verträge und des gesamten diplomatischen Verkehrs zu diesem Zweck“ (§ 3 a). Er überwacht mit dem Reichstage die von den einzelnen Staaten unter sich oder mit dem Auslande abzuschliessenden Verträge (§§ 3 a, 9). Es ergibt sich hieraus, dass, wie dies § 2 auch deutlich zum Ausdrucke bringt, die Selbstständigkeit der einzelnen deutschen Staaten zwar nicht aufgehoben, aber beschränkt ist. Daraus ergibt sich die Tatsache, dass die Souveränität der einzelnen deutschen Staaten zu Gunsten der Reichsgewalt aufgehoben ist. Denn, wenn man unter Souveränität „Unabhängigkeit von einer höheren Gewalt“ [2]) versteht oder die Eigenschaft einer Staatsgewalt, Kraft deren sie die ausschliessliche Fähigkeit rechtlicher Selbstbestimmung und Selbstbildung hat,“ [3]) so ist eine

[1]) Roth und Merck: a. a. O. S. 376. § 5.

[2]) Georg Meyer: a. a. O. S. 19.

[3]) Jellinek: das Recht des modernen Staates. 1905, S. 467.

durch „Ueberwachung“ der Staatsverträge durch die „Vertretung nach aussen“ an Stelle des eigenen völkerrechtlichen Verkehrs beschränkte Souveränität der Einzelstaaten nicht denkbar. Denn „es gibt keine geteilte, fragmentarische, geminderte, beschränkte, relative Souveränität“[1]). An Stelle des freien uneingeschränkten Willens der einzelnen Staaten ist eine höhere Gewalt getreten. Es fragt sich nur, ob die dadurch neugegründete Souveränität beim Kaiser oder bei der Reichsgewalt liegt. Diese Frage ist nur im Zusammenhange mit den übrigen Rechten des Kaisers zu beantworten.

Während § 3 bestimmt, dass der Reichsgewalt die völkerrechtliche Vertretung (§ 3 a), das Recht über Krieg und Frieden (§ 3 b), das Heerwesen, das Festungswesen, die Sicherung Deutschlands zu See durch eine Kriegsflotte und Kriegshäfen, das Zollwesen, das Postwesen etc. zusteht, übt der Kaiser nach § 9 die völkerrechtliche Vertretung Deutschlands und der einzelnen Staaten aus. Von ihm werden die Gesandten und Konsuln ernannt und bei ihm beglaubigt. Er schliesst die Verträge mit den auswärtigen Staaten ab und überwacht die Verträge der einzelnen deutschen Staaten. Er entscheidet über Krieg und Frieden.

Während also in allen diesen Beziehungen der vom Reichstag und vom Kaiser gebildeten Reichsgewalt das Recht zusteht, übt der Kaiser dieses Recht aus. Er hat also die repräsentative Stellung der Vertretung Deutchlands nach aussen. Das würde aber bedeuten, dass der Kaiser darnach nicht Souverän wäre. Er wäre nur Ausführungsorgan, während „der Sitz der Gewalt“[2]) bei der Reichsgewalt läge. Jedoch würde dies nur dann richtig sein, wenn der Anteil, den der Kaiser an Autorität und Staatsgewalt hat, so beschränkt wäre, dass des Kaisers Wille[3]) keinen oder wenigstens nur unbedeutenden Einfluss auf die Entschliessung der das Recht innehabenden Reichsgewalt hätte. Das ist jedoch nicht der Fall. Vielmehr ist der Kaiser das bei der Reichsgewalt

[1]) Jellinek: ebenda S. 481.
[2]) cf. Piloty a. a. O. S. 551.
[3]) cf. Piloty a. a. O. S. 576.

massgebende und die Staatsform bestimmende Element, während die anderen Elemente ihm gegenüber nur beschränkte Faktoren bilden.

Vor allem erscheint sein Wille als von einer höheren Macht nicht abhängig, wenngleich seine Macht keine schrankenlose ist. Diese Unabhängigkeit seines Willens zeigt sich in folgenden Bestimmungen: Zunächst kann er — und das ist vornehmlich ein Zeichen seiner souveränen Machtfülle nicht zur Zustimmung zu einem Gesetze gezwungen werden. Das ist ausdrücklich mit den Worten bestimmt: „Das Recht des Vorschlages und der Zustimmung zu den Gesetzen teilt er mit dem Reichstage“ (§ 9). Ohne des Kaisers Wille kann demnach kein Gesetz zustande kommen. Er hat also ein absolutes Veto. Daraus ergibt sich, dass der Kaiser nicht die Beschlüsse des Reichstages verkündigen muss, die durch seine Verkündigung verbindliche Kraft für alle Teile des Reiches erhalten (§ 8). Damit ist aber dem Kaiser das Recht der Sanktion der Gesetze beigelegt, unter der man das der Souveränität akzessorische Recht versteht, die Befolgung der Vorschriften eines Gesetzentwurfes anordnen zu können, oder kurz: „die Erteilung des Gesetzbefehls[1])“. Denn wer demgegenüber die Gesetze verkünden muss, „wer die Sanktionsformeln infolge des Willens eines anderen auf ein Gesetz schreiben muss[2])“, der ist nicht Träger der Souveränität; „er erteilt in Wahrheit nicht die Sanktion, sondern der, in dessen Auftrag er die Sanktion erteilt. Nur wer ausser dem Recht die Sanktionsformeln auf ein Gesetz schreiben zu können, auch das Recht dies zu verweigern hat, ist Träger der gesetzgebenden Gewalt[3])“. Bei ihm ruht die Sanktion der Gesetze. Und dies ist ein wesentliches Merkmal der staatsrechtlichen Stellung des deutschen Kaisertums in dem Verfassungsentwurfe der 17 Männer des allgemeinen Vertrauens, der im § 8 bestimmt, dass die Beschlüsse des Reichstages durch des Kaisers Verkündigung verbindliche

[1]) Hatschek: a. a. O., Bd. 1. S. 108.

[2]) Laband: das öffentl. Recht d. Gegenw. 1907. S. 114.

[3]) cf. Laband: das öffentl. Recht d. Gegenw. 1907. S. 114.

Kraft für alle Teile des Reiches erhalten und zugleich dem Kaiser das Recht der Zustimmung zu den Gesetzen gibt.

Wenn hieraus bereits hervorgeht, dass ohne Zustimmung des Kaisers kein Gesetz zu Stande kommen kann, so ist dies bezüglich Abänderung der Reichsverfassung noch ausdrücklich im § 29 bestimmt: „Zu Abänderungen des Reichsgrundgesetzes ist Übereinstimmung des Reichstages mit dem Reichsoberhaupte, in jedem Hause die Anwesenheit von wenigstens $^3/_4$ der Mitglieder und eine Stimmenmehrheit von $^3/_4$ der Anwesenden erforderlich". Daraus geht hervor, dass der Kaiser und sein Haus staatsrechtlich unabsetzbar ist; denn ohne seinen Willen kann die Bestimmung des § 5, wonach die Würde des Reichsoberhauptes (deutschen Kaisers) erblich sein soll, nicht abgeändert werden.

Während schliesslich der Reichsgewalt das Recht über Krieg und Frieden zusteht, hat der Kaiser nach § 9 die Entscheidung über Krieg und Frieden. Sein Wille ist auch hier entscheidend.

Es soll nun nicht verkannt werden, dass im § 3 der Verfassung der vom Reichsoberhaupt und dem Reichstage gebildeten Reichsgewalt das Recht einer Fülle von Gewalten zusteht, sodass die Souveränität zunächst bei der Reichsgewalt zu liegen scheint. Denn auch der Reichstag kann nicht gegen seinen Willen zu einer Zustimmung zu einem vom Kaiser vorgeschlagenen Gesetze gezwungen werden; denn auch er ist unabhängig vom Willen des Kaisers und fasst seine Beschlüsse aus eigener Macht; ferner hat auch die aus dem Kaiser und dem Reichstage gebildete Reichsgewalt das Recht der völkerrechtlichen Vertretung Deutschlands und der Einzelstaaten, während der Kaiser diese ausübt. Jedoch ist damit noch nicht die Abhängigkeit des Kaisers von einer höheren Macht gegeben. Die Macht des Reichstages, die im Zusammenwirken mit dem Kaiser das Wesen der Reichsgewalt ausmacht, ist damit noch nicht eine dem Kaiser übergeordnete, diesen abhängig machende Gewalt. Andererseits ist die Tatsache, dass der Kaiser „bei Ausübung seiner Herrschaftsrechte sowohl an die Beobachtung

gewisser Formen als an die Mitwirkung anderer Organe gebunden[1])“ ist, noch nicht entscheidend dafür, dass der Kaiser nicht Souverän ist. Denn wenn des Souveräns Macht auch die höchste im Staate ist und ihm keine andere Person übergeordnet sein kann, so ist doch seine Macht nicht notwendig eine schrankenlose, wenn man nicht, wie Seydel[2]), dem Staat mit der Person des Herrschers vollständig identifiziert. Dann kann man allerdings annehmen, dass für den Herrscherwillen eine rechtliche Schranke nicht existiert. Wir aber gingen davon aus, dass Souveränität eine Eigenschaft des Monarchen ist, soweit seine Macht die höchste im Staate ist und kein anderes Organ im Staate übergeordnet ist, von deren höherer Gewalt sein Wille abhängt, sofern nur seine Gewalt diejenige ist, die den Staat in Bewegung setzt und erhält, und sein staatliches Handeln von der Verfassung zwar begrenzt, aber nicht inhaltlich bestimmt wird. Dies ist aber der Fall bei dem Kaiser des Verfassungsentwurfes der 17 Männer des allgemeinen Vertrauens. Denn aus obigem geht hervor, dass des Kaisers staatliches Handeln zwar insofern von der Verfassung begrenzt ist, als gemäss § 5 die Fülle der Reichsgewalt in dem Reichsoberhaupte und dem Reichstage vereinigt ist, mit dem der Kaiser gemäss § 8 das Recht des Vorschlages und der Zustimmung zu den Gesetzen teilt. Dennoch aber erscheint der Kaiser als das bei der Bildung der Staatsgewalt massgebende und die Staatsform bestimmende Element. Denn ihm steht das Recht der Gesetzessanktion, d. h. die freie Entscheidung darüber zu, was Recht werden soll, ferner die freie Tätigkeit nach aussen hin, die sich äussert in dem diplomatischen Verkehr, in der Entscheidung über Krieg und Frieden und dem völkerrechtlichen Vertragsschluss; und nach innen in dem Oberbefehl über Heer und Flotte, in der Ernennung der Reichsbeamten, vornehmlich in der freien Auswahl seiner Minister, in der Ernennung der Offiziere des stehenden Heeres und der Marine und schliesslich in dem Rechte der Begnadigung. Da ins-

[1]) Georg Meyer: a. a. O. S. 23.

[2]) Seydel: a. a. O. S. 8 und 9.

besondere die Gesetze einmal Inhaltes kaiserlichen Willens gewesen sein und fortdauernd als dem Willen des Kaisers entspringend angesehen werden müssen, so ist damit die höchste Gewalt im Reiche in dem Kaiser enthalten. Bei ihm ist also der „Sitz der Gewalt[1])“ denn sein Wille herrscht in diesem Staate wenn auch nicht schrankenlos. Seine Herrschaft ist sein „menschlicher Wille, angewendet auf dem Staat[2])“. Dass bei ihm der Sitz der Gewalt ist, dass insbesondere keine Änderung in der verfassungsmässigen Ordnung des Reiches anders als mit seinem Willen erfolgen kann, ist das wesentliche Merkmal eines Monarchen.

Wie aber bereits mehrfach hervorgehoben, ist die staatsrechtliche Stellung des Kaisers keine schrankenlose. Er wäre ein absoluter Monarch, wenn er an kein anderes Element im Staate gebunden wäre. Dass dies aber nicht der Fall ist, geht aber schon deraus hervor, dass der Kaiser gemäss § 26 beim Antritt seiner Regierung einen Eid auf das Reichsgrundgesetz vor dem versammelten Reichstage leistet. Dadurch ist der Kaiser an die Verfassung gebunden. Auch die Bestimmung, dass auch der Reichstag das Recht des Vorschlages und das Recht der Zustimmung zu den Gesetzen hat, ist bestimmend dafür, dass der Kaiser als Monarch an den Bestimmungen der Verfassung die Schranken seines staatlichen Handeln findet.

In Übereinstimmung hiermit schreibt Hänel[3]): „Im Lapidarstil Dahlmanns forderte der 17. Entwurf vom 26. April 1848 ... das deutsche Reich, zwar als Bund doch als Staat, an seiner Spitze aber den deutschen erblichen Kaiser, zwar beschränkt in konstitutionellen Formen, aber mit aller Machtfülle des Monarchen“, nach alle dem kann die Frage nach der staatsrechtlichen Stellung des deutschen Kaisertums in dem Verfassungsentwurf der 17 Männer des allgemeinen Vertrauens zunächst dahin beantwortet werden, dass sie die Monarchie ist.

---

[1]) Piloty a. a. O. S. 551.

[2]) Piloty a. a. O. S. 576.

[3]) Hänel: das Kaisertum, Rede in Kiel, Academica 1883 bis 1892.

Eine Monarchie kann nun aber, wenn sie keine absolute ist, eine konstitutionelle oder eine parlamentarische sin. Während in der konstitutionellen Monarchie an der Endentscheidung zuweilen das Parlament Anteil nimmt, im Konfliktsfalle aber der Wille des Monarchen prävaliert, nimmt in der parlamentarischen Monarchie das Parlament an den meisten und wichtigsten Staatsakten in entscheidender Weise Anteil und im Konfliktstalle zwischen Mornarchen und Parlament gibt das Parlament den Ausschlag[1]).

Im vorliegenden Verfassungsentwurf ist dies aber nicht der Fall. Denn für die Gesetzgebung ist erforderlich, dass sich zunächst der Reichstag schlüssig werde. Einem Reichstagsbeschlusse kann dann der Kaiser seine Zustimmung geben oder versagen (§ 8). Er hat also das letzte Wort, sein Wille prävaliert. Ebenso ist es bei Verfassungsänderungen. Auch würde nur dann eine parlamentarische Monarchie vorliegen wenn für Verfassungsänderungen eine neue Reichstagswahl erforderlich wäre, sodass die Volksvertreter durch Wahlen von ihrer Wählerschaft ein besonderes Mandat zu Verfassungsänderungen erhalten. Wenn dann bei der Entscheidung über die Verfassungsänderung auch ein Zusammenwirken zwischen Volk und Monarch stattfindet, so hat dennoch die Versammlung ausserordentlich einberufener Volksvertreter Kraft ihrer besonderen Gewalt das entscheidende und letzte Wort[2]).

Im vorliegenden Entwurfe trifft dies nicht zu. Denn der Kaiser hat ebenso wie der Reichstag bei Verfassungsänderungen entscheidende Stimme. Eine Bestimmung, dass die Verfassungsänderung als solche durch eine neu gewählte Volksvertretung beschlossen werde, findet sich auch nicht in dem Entwurf. Auch, dass der Monarch bei der Auswahl seiner Minister unabhängig ist, ist ein Zeichen der konstitutionellen Monarchie. Zwar unterliegen die vom Monarchen erwählten Reichsminister der Anklage jeden Hauses des Reichstages (§ 16), aber das Parlament sitzt nicht zu Gericht über die Reichsminister und entscheidet nicht über ihr Bleiben im

[1]) cf. Hatschek: Bd. 1. S. 12 a. a. O.
[2]) cf. Hatschek: Bd. 1. S. 151. a. a. O.

Amte, wie dies in der parlamentarischen Monarchie der Fall ist. Vielmehr ist nach § 24 h des Entwurfes das Reichsgericht wegen Anklage gegen die Reichsminister zuständig. Der Kaiser bleibt also trotz des Anklagerechtes jeden Hauses unabhängig bei der Auswahl seiner Minister, ein wesentliches Merkmal der konstitutionellen Stellung dieser Monarchie.

Für den konstitutionellen Geist dieser Monarchie spricht auch die Unabhängigkeit des Beamtentums. Denn „ein unabhängiges Beamtentum mit einem starken Rückgrad gegen die Parlamentsherrschaft ist der parlamentarischen Monarchie unbequem, ein Recht auf das Amt oder auf die Staatsdienststellung wird hier deshalb nicht anerkannt“ [1]). In der vorliegenden Verfassung ist aber dem deutschen Volke die Unabhängigkeit der Gerichte und die Unabsetzbarkeit der Richter gewährleistet (§ 25 d). Diese Unabhängigkeit der Amtsstellung der Beamten ist aber eine wichtige Ergänzung der durch das Parlament geübten Kontrolle der Staatsverwaltung, auf welcher das Wesen der konstitutionellen Monarchie beruht [1]).

Übereinstimmend schreibt Hänel über diesen Verfassungsentwurf: „Die Bundesversammlung berief demgemäss — nach der Stimmenzahl des engeren Rates — 17 Vertrauensmänner behufs Vorberatung einer neuen Bundesverfassung. Aus ihren Beratungen ging der „Entwurf des deutschen Reichsgrundgesetzes“ vom 26. April 1848 hervor, der erste feste Plan des Wiederaufbaues der Staatseinheit Deutschlands unter erblichem Kaisertum in voller konstitutioneller Ausgestaltung“ [2]).

Uebereinstimmend schreibt schliesslich auch von Sybel: „Dahlmann, als Politiker ein starrer Doktrinär, welcher im Anschluss an Montesquie's und de Lolme's Lehren von der englischen Verfassung die konstitutionelle Monarchie für die schlechthin beste Staatsform erklärte. Zu einer solchen gedachte er auch das künftige deutsche Reich zu machen. Ein

[1]) Hatschek a. a. O. Bd. 1. S. 135.

[2]) Hänel: im Handb. d. Deutsch. Rechtswiss. von Binding. Bd. 5, 1 Leipzig 1892 S. 9.

erbliches Kaisertum, ein Oberhaus gebildet aus den regierenden Fürsten und 161 durch die Kammern gewählten Reichsräten, ein aus dem allgemein gleichen Stimmrecht hervorgehendes Unterhaus . . mit einem Wort nach diesem Entwurf wurde aus dem Reiche ein konstitutioneller Einheitsstaat“ [1]).

Als Ergebnis kann nach alledem die konstitutionelle Monarchie als staatsrechtliche Natur des deutschen Kaisertums in dem Verfassungsentwurf der 17 Männer des allgemeinen Vertrauens angesehen werden.

Die staatsrechtliche Natur des Kaisertums in der Verfassung des deutschen Reiches vom 28. März 1849 ist anders geartet. Die Würde des Reichsoberhauptes ist erblich im Hause des Fürsten, dem sie übertragen wurde. Sie vererbt in Mannesstamme nach dem Rechte der Erstgeburt (§ 68). Das Reichsoberhaupt führt den Titel „Kaiser der Deutschen“ (§ 70). Seine Residenz ist am Sitze der Reichsregierung, wo der Kaiser wenigstens während der Dauer des Reichstages residiert (§ 71). Er bezieht eine vom Reichstage festzusetzende Zivilliste (§ 72). Er hat ferner das Recht, den Reichstag zu berufen und zu schliessen, der sich aus einem Staatenhause, den Vertretern der deutschen Staaten und einem Volkshause, den Abgeordneten des deutschen Volkes, zusammensetzt. Während der Kaiser das letztere aufzulösen das Recht hat (§ 79), steht ihm dies Recht bezüglich des Staatenhauses nicht zu. Die Auflösung des Volkshauses hat nur die gleichzeitige Vertagung des Staatenhauses bis zur Wiederberufung des Reichstages zur Folge (§ 107). Der Kaiser verkündigt die Reichsgesetze (§ 80), die durch ihre Verkündigung von Reichswegen verbindliche Kraft erhalten (§ 65). Dies würde bedeuten, dass die Verkündigung der Reichsgewalt zusteht. § 84 aber bestimmt, dass dem Kaiser als Träger der Reichsgewalt diejenigen Rechte und Befugnisse zustehen, die in der Reichsverfassung der Reichsgewalt beigelegt und dem Reichstage nicht zugewiesen sind. Die Verkündigungen der Gesetze und Verordnungen sind aber

[1]) H. v. Sybel: die Begründung des deutschen Reiches durch Wilhelm I. Bd. 1 S. 160.

nicht dem Reichstage zugewiesen, sodass dieses Recht dem Kaiser zusteht. Der Kaiser erlässt ferner die zur Vollziehung der Gesetze nötigen Verordnungen (§ 80); er hat die Verfügung über die bewaffnete Macht und erklärt Krieg und schliesst Frieden (§ 76). Er übt ferner die völkerrechtliche Vertretung des deutschen Reiches und der einzelnen deutschen Staaten aus, stellt die Reichsgesandten und Konsuln an und führt den diplomatischen Verkehr (§ 75). Er schliesst die Bündnisse und Verträge mit den auswärtigen Mächten ab und zwar unter Mitwirkung des Reichstages, in soweit diese in der Verfassung vorbehalten ist. Diese Mitwirkung ist dem Reichstage gemäss § 102 Ziffer 5 bei Handels-, Schiffahrts- und Auslieferungsverträgen mit dem Auslande vorbehalten, sowie überhaupt bei völkerrechtlichen Verträgen, in sofern sie das Reich belasten. Ueberhaupt hat der Kaiser die Reichsgewalt in allen Angelegenheiten des Reiches nach Massgabe der Reichsverfassung. Ihm als Träger dieser Gewalt stehen diejenigen Rechte und Befugnisse zu, welche in der Reichsverfassung der Reichsgewalt beigelegt und dem Reichstage nicht zugewiesen sind (§ 84).

Es ergibt sich aus diesen Bestimmungen, dass der Kaiser uneingeschränkt das Recht der Exekutive hat. Das Recht der Legislative dagegen ist dem Kaiser nicht gegeben. Das geht aus folgenden Bestimmungen über die Gesetzgebung hervor:

Nach § 62 hat die Reichsgewalt das Recht der Gesetzgebung, soweit es zur Ausführung der ihr verfässungsmässig übertragenen Befugnisse und zum Schutz der ihr überlassenen Anstalten erforderlich ist (§ 62). Sowohl der Kaiser (§ 80), wie der Reichstag (§ 99), haben das Recht des Gesetzesvorschlages, und zwar ist zum Zustandekommen eines Gesetzes die Zustimmung sowohl des Kaisers als auch des Reichstages grundsätzlich erforderlich. Das geht aus § 101 hervor: denn ein Beschluss kann von dem Reichstage durch Uebereinstimmung beider Häuser in zwei sich unmittelbar folgenden ordentlichen Sitzungsperioden unverändert gefasst werden, ohne dass er

dadurch zum Gesetze wird, solange die Zustimmung der Reichsregierung nicht erfolgt ist. Die Reichsregierung wird aber durch den Kaiser vertreten, denn der Kaiser hat gemäss § 84 die Reichsgewalt in allen Angelegenheiten des Reiches nach Massgabe der Reichsverfassung. Daraus geht hervor, dass grundsätzlich der Kaiser einem von beiden Häusern gefassten Reichstagsbeschlusse seine Zustimmung geben muss, wenn dieser Gesetz werden soll. Nun bestimmt aber § 101, dass ein Reichstagsbeschluss, wenn derselbe in drei sich unmittelbar folgenden ordentlichen Sitzungsperioden unverändert gefasst worden ist, auch wenn die Zustimmung der Reichsregierung, also des Kaisers, nicht erfolgt, mit dem Schlusse des dritten Reichstages zum Gesetze wird. Der Kaiser kann also die Kraft eines Reichstagsbeschlusses nur aufhalten. Ist derselbe in drei sich unmittelbar folgenden Sitzungsperioden unverändert gefasst, so steht es nicht mehr in seiner Macht, die Gesetzwerdung dieses Beschlusses weiter zu hemmen. Ohne ihn, ja gegen seinen Willen wird zum Gesetze, was der Kaiser verhindern wollte. Das bedeutet aber, dass der Kaiser nur ein suspensives Veto hat. Ein wichtiger Teil der Staatsgewalt wird damit dem Kaiser genommen und dem Reichstage übertragen.

Diese durchgreifende Bestimmung gewinnt noch an Bedeutung durch die Bestimmung des § 102, dass ein solcher Reichstagsbeschluss, der gegen des Kaisers Willen zu Stande kommen kann, in einer Reihe von Bestimmungen erforderlich ist, die jedem Staate sein individuelles Gepräge geben, besonders, da es sich handelt um die Erlassung, Aufhebung, Abänderung oder Auslegung von Reichsgesetzen (cf. § 102). Ebenso wie in Vorstehendem ist auch bezüglich der Gewähr der Verfassung bestimmt, dass Abänderungen in der Reichsverfassung nur durch einen Beschluss beider Häuser und mit Zustimmung des Reichsoberhauptes erfolgen können. Aber auch hierbei ist die Bestimmung getroffen, dass es der Zustimmung des Reichsoberhauptes nicht bedarf, wenn in drei sich unmittelbar folgenden ordentlichen Sitzungsperioden derselbe Reichstagsbeschluss unverändert gefasst worden ist.

Es ergibt sich hieraus, dass — wie bereits oben erwähnt — dem Kaiser im Gegensatz zu den Bestimmungen über die Exekutive, das Recht der Legislative selbst bei Verfassungsänderungen nicht zusteht.

Wenn wir nun an die Beantwortung der Frage nach der staatsrechtlichen Natur dieses Kaisertums herantreten, so erscheint diese zuletzt angeführte Bestimmung als eine solche, die dem Kaisertum dieses Verfassungsentwurfes sein Gepräge gibt. Wenn § 69 zwar bestimmt, dass die Würde des Reichsoberhauptes erblich ist, im Hause des Fürsten, dem sie übertragen worden, so ist diese Bestimmung gegenüber der Tatsache, dass die Verfassung vom Reichstage jederzeit geändert werden kann, ebenso wie die ganze Verfassung ohne dauernde Kraft. Eine Gewähr für die Verfassung ist tatsächlich nicht vorhanden. Der Kaiser dieses Verfassungsentwurfes ist der Wilkür des Reichstages preisgegeben, von dem seine Existenz als Kaiser und als Bundesfürst abhängig ist. Hätte Friedrich Wilhelm IV. diese Kaiserkrone angenommen, so wäre er durch seinen Verfassungseid verpflichtet gewesen, „auf dreimaliges Verlangen des Reichstages seine eigene Absetzung, die Einführung der republikanischen Verfassungsform, ja sogar die Auflösung Preussens in eine Anzahl von republikanischen Teilstaaten zu sanktionieren[1])".

Aber selbst ohne diese Bestimmung über Verfassungsänderungen wäre der Kaiser ohne Macht. Denn sein Wille ist auch bei der Gesetzgebung von einer höheren Macht abhängig, die beim Reichstage liegt. Dieser ist der massgebende, Verfassung, Gesetzgebung und Staatsform bestimmende. Bei dem Reichstage liegt der Sitz der Gewalt. „Denn die Verfassung, welche die rechtliche Ordnung der Herrschaft ist, mag sie eine geschriebene oder ungeschriebene sein, gibt an, wem im Staate die höchste Gewalt zustehe."[2]) Mit dieser Erkenntnis ist im Sinne Pilotys das wesentlichste Erfordernis der staatlichen Ordnung dieses Kaisertumes gewonnen, nämlich „die Klarheit über den Sitz der Gewalt."[3])

[1]) Laband: das deutsche Kaisertum, Rede in Academica Strassburg S. 23.
[2]) Piloty a. a. O. S. 551
[3]) cf. Piloty a. a. O. S. 551.

Die Frage nach der staatsrechtlichen Natur dieses Kaisertums kann demnach nur beantwortet werden durch Untersuchung der staatsrechtlichen Natur des Reichstages.

Wie ausgeführt, ist beim Reichstage der Sitz der Gewalt. Denn sein Wille ist der massgebende. Er erlässt die Reichsgesetze, unabhängig von einer höheren Gewalt. Er hebt sie auf, ändert sie ab und legt sie aus. Er stellt den Reichshaushalt fest und erhebt Matrikularbeiträge und Steuern. Er ist befugt durch Abänderung der Verfassung den Kaiser und sein Haus abzusetzen.

Es erhebt sich nun die Frage, welches staatsrechtliches Gebilde der Reichstag darstellt.

Der Reichstag wird gebildet aus einem Staatenhaus und einem Volkshaus. Das Staatenhaus wird gebildet aus den Vertretern der deutschen Staaten (§ 86). Die Mitglieder des Staatenhauses werden zur Hälfte durch die Regierung und zur Hälfte durch die Volksvertretung der betreffenden Staaten ernannt (§ 88). Das Volkshaus dagegen besteht aus den Abgeordneten des deutschen Volkes (§ 93). Zu einem gültigen Reichstagsbeschlusse kann es nur durch die Übereinstimmung der beiden Häuser kommen (§ 100). Und zwar ist zum Beschluss eines jeden Hauses einfache Stimmenmehrheit erforderlich. Im Falle der Stimmengleichheit wird ein Antrag als abgelehnt betrachtet (§ 89). Daraus geht aber hervor, dass gegen den Willen der Regierungsvertreter kein Gesetz und keine Verfassungsänderung zu Stande kommen kann. Denn, wenn die Stimmen der Vertreter der Regierungen geschlossen einen Antrag gegen die Stimmen der Volksvertretung der betreffenden Staaten im Staatenhaus ablehnen, so gilt der Antrag im Staatenhaus als abgelehnt, und damit ist mangels der Zustimmung des Staatenhauses ein Reichstagsbeschluss nicht möglich. Daraus ergibt sich aber, dass die Gesamtheit der Vertreter der einzelstaatlichen Regierungen ein absolutes Veto hat. Sie bilden, zusammen mit der anderen Hälfte dieses Staatenhauses — den Volksvertretern der betreffenden Staaten — und mit dem Volkshause — den Abge-

ordneten des deutschen Volkes — das höchste Organ des Staates. Daraus erhellt aber, dass die Staatsform dieses Kaisertums nicht Monarchie ist. Der Kaiser ist wohl Organ der höchsten Gewalt, als er, solange er nicht abgesetzt ist, die auch gegen seinen Willen zu Stande kommenden Gesetze verkünden muss. Aber er ist jeder Zeit vollständig abhängig vom Reichstage. Selbst bei den Bestimmungen, die dem Kaiser das Recht der Exekutive geben, kann der Kaiser nur als Organ der höchsten Gewalt eines über ihm stehenden Willens handeln. Denn würde er das nicht tun, so würde er durch Verfassungsänderung mit seinem Haus abgesetzt werden, sofern nur diese Verfassungsänderung der Bestimmung des § 101 gemäss in drei sich unmittelbar folgenden ordentlichen Sitzungsperioden unverändert gefasst worden ist. Das bedeutet aber das Grundrecht des Volkes auf Revolution.[1])

„Welche politischen Ansichten man auch über die Stellung eines Monarchen haben mag, so lässt sich doch keine durchführen, die in einem Manne, der jeder Zeit von der Legeslative davongejagt werden kann und daher sorgfältig auf die Stimmung der Gesetzgeber Rücksicht nehmen muss einen Alleinherrscher erblickt.“[2]) Wenn ein Mann, wie Platner, über diesen Verfassungsentwurf in der Paulskirche sagte: „Man will damit eine Brücke zur Republik bauen, damit man gelegentlich einmal ohne Unbequemlichkeit aus der konstitutionellen Monarchie in die Republik hinüberwandern kann,“[3]) so verkennt er, dass durch diese Bestimmung das zu errichtende deutsche Kaisertum schon nicht mehr als Monarchie angesehen werden kann. Das hat v. Vincke richtig erkannt, der das absolute Veto verteidigend in der Paulskirche sagte: „Wenn Sie die Monarchie erhalten wollen, so berauben Sie dieselbe nicht geradezu ihres wesentlichen Attributes der Macht, des Rechts, welche schon so viele Staatsmänner als unerlässlich erkannt haben. Schon Mirabeau hat gesagt: „Die höchste Gewalt zwingen heisst sich an ihre Stelle setzen.“ Ich be-

[1]) Hatschek: a. a. O. Bd. 2. S. 34.

[2]) Jellinek: a. a. O. allgemeine Staatslehre S. 717.

[3]) Stenogr. Ber. Bd. 7, 156—188. 1849 S. 4985.

trachte das absolute Veto als die ultima ratio des Monarchen, ungefähr wie die Steuerverweigerung die ultima ratio der Volksvertreter ist.“ [1])

Aber diese Verteidigung des absoluten Veto hatte keinen Erfolg. Dem Kaiser wurde nur das suspensive Veto gegeben und die staatsrechtliche Stellung des deutschen Kaisertums verlor damit in dieser Verfassung den monarchischen Inhalt. Dieser Feststellung entspricht auch die Tatsache, dass die Reichsgewalt ihre Kompetenzen nicht einseitig erweitern kann. Zwar ist sie nach § 63 „befugt, wenn sie im Gesamtinteresse Deutschlands gemeinsame Einrichtungen und Massregeln notwendig findet, die zur Begründung derselben erforderlichen Gesetze in den für die Verfassungsänderung vorgeschriebenen Formen zu erlassen.“ Aber das wesentliche Merkmal einer Monarchie, dass in Zweifelsfällen der Wille des Monarchen entscheidet, ist in dieser Verfassung nicht gegeben. Vielmehr bleiben alle der Reichsgewalt nicht ausdrücklich übertragenen Hoheiten und Rechte den einzelnen deutschen Staaten[2]) (§ 5). In Zweifelsfällen spricht also nicht für das Reich oder ein Organ des Reiches die Kompetenz, sondern für die einzelnen deutschen Staaten.

Es fragt sich nun, welche staatsrechtliche Natur diese Nichtmonarchie hat. Der Reichstag zerfällt in das Staatenhaus und das Volkshaus. Das Staatenhaus setzt sich zur Hälfte aus Vertretern der einzelstaatlichen Regierungen zusammen. Die andere Hälfte wird durch die Volksvertretung der betreffenden Staaten ernannt (§ 88). Also beide Hälften des Staatenhauses repräsentieren die Regierungen und das Volk. Andererseits setzt sich auch das Volkshaus aus Vertretern des Volkes, den Abgeordneten, zusammen (§ 93). Daraus geht hervor, dass alle staatlichen Funktionen durch Repräsentanten ausgeführt werden. Wenn diese Repräsentanten nun sekundäre Organe eines und desselben primären Organes des Volkes wären, und nicht auch der Regierungen, so wäre damit

[1]) Stenogr. Ber. Bd. 7, 1849, S. 4986.

[2]) cf. Binding: Der Versuch der Reichsgründung S. 45.

die staatliche Einheit durch die Einheit dieses primären Organes gewahrt.[1]) Aber die Regierungen der Einzelstaaten sind neben dem Volk auch vertreten, und zwar in einer Weise, die ihnen, wie oben ausgeführt beim Zustandekommen eines Reichstagsbeschlusses eine bedeutende Machtstellung gibt. Durch geschlossene Stimmen können die Vertreter der Regierungen im Staatenhause Stimmengleichheit erzielen, da sich dieses gemäss § 88 zur Hälfte aus Vertretern der Regierungen und zur Hälfte durch die Volksvertretung der betreffenden Staaten zusammensetzt. Bei Stimmengleichheit gilt aber der Antrag als abgelehnt. Wenn also auch bei der Zusammensetzung der höchsten Gewalt in der Minderzahl, so sind die Regierungen doch in der Lage, durch ihre Vertreter Gesetze und vor allem Verfassungsänderungen zu verhindern. Es scheint demnach, als ob neben der Macht des Volkes auch die Regierungen als Organ der einzelnen deutschen Bundesstaaten vornehmlich an der staatsrechtlichen Natur dieses Kaisertumes beteiligt seien. Jedoch wird diese Annahme durch die folgenden Erwägungen hinfällig. § 186 bestimmt, dass jeder deutsche Staat eine Verfassung mit Volksvertretung haben soll. Dieser Volksvertretung sind die Minister, d. h. die Staatsminister zum Unterschiede der Reichsminister der §§ 71 und 74 verantwortlich (§ 186.) Da nun das Staatenhaus aus den Vertretern der deutschen Staaten gebildet wird (§ 86), so ergibt sich daraus, dass die Volksvertretung der einzelnen Staaten, die gemäss § 187 eine entscheidende Stimme bei der Gesetzgebung, bei der Besteuerung und bei der Ordnung des Staatshaushaltes hat, auch die Mitglieder des Staatenhauses indirekt durch die sie ernennenden Minister (§ 88) zur Verantwortung zu ziehen vermag. Denn, wenn die Mitglieder des Staatenhauses, die zur Hälfte durch die Regierung des betreffenden Staates ernannt werden (§ 88), der Volksvertretung dieses Staates nicht genehm stimmen, so ist diese in der Lage, durch ein Misstrauensvotum die jeweilige Regierung, d. h. die Minister zur Verabschiedung zu zwingen und dann durch eine neue Regierung solche Vertreter des Staates als Regierungs-

[1]) cf. Jellinek: a. a. O. Allgem. Staatslehre. S. 517. ff.

hälfte in das Staatenhaus zu senden, die der Volksvertretung genehm sind und solange sie derselben genehm sind, dort zu belassen.

Diese Bestimmungen der Ministerverantwortlichkeit, der Ministeranklage, seitens der Volksvertretung der einzelnen Staaten mit ihrer Wirkung auf das Staatenhaus wirkt im Zusammenhange mit dem nur suspensiven Veto des Kaisers bei den wichtigsten Beschlüssen des Reichstages und bei Verfassungsänderungen entscheidend auf die staatsrechtliche Natur des Kaisertums ein. Dadurch ist tatsächlich die Einheit des primären Organes gewahrt, das durch die sekundären Organe repräsentiert wird. Denn alles, was entscheidenden Einfluss auf die wichtigsten Staatsakten hat, das Volkshaus, sowie das Staatenhaus, hängt vom Willen der einen Grösse des Volkes ab. Damit hat sich das Volk den an keine Verfassungsschranken gebundenen „pouvoir constituant" gewahrt. Das durch seine Abgeordneten im Volkshause vertretene Volk (§ 93), welches auch die Hälfte der Mitglieder des Staatenhauses durch die Volksvertretung der betreffenden Staaten ernennt, hat, wie ausgeführt, auch auf die Zusammensetzung der anderen Hälfte des Staatenhauses, der Regierungshälfte, bestimmenden Einfluss durch die Ministerverantwortlichkeit und die Ministeranklage. Da, wie ausgeführt der Kaiser bei den wichtigsten Staatsakten und Verfassungsänderungen ein nur suspensives Veto hat, so hat das Volk die Staatsgewalt; bei ihm ist der Sitz der Gewalt. Damit muss die staatsrechtliche Natur dieses Kaisertums als Demokratie angesprochen werden.

Es fragt sich nun wie diese Demokratie geartet ist. Wenn wir als Arten der Demokratie zunächst unterscheiden die unmittelbare, „wo das Volk selbst und nicht durch Delegierte die wichtigsten Staatsfunktionen in Gesetzgebung und Verwaltung ausübt[1])" und die repräsentative Demokratie, „wo die wichtigsten Staatsfunktionen durch Repräsentanten des Volkes vollführt werden[1])", so erhellt, dass das Kaiser-

[1]) Hatschek: a. a. O. Bd. 2. S. 20.

tum des Verfassungsentwurfes vom 28. März 1849 die repräsentative Demokratie ist. Denn die Männer, die in der Gesamtheit den Willen der höchsten Macht im Reiche darstellen, sind Repräsentanten des Volkes. Dies ist beim Volkshause durch § 93 ausdrücklich ausgesprochen: „Das Volkshaus besteht aus den Abgeordneten des deutschen Volkes."

Aber auch die Mitglieder des Staatenhauses sind Repräsentanten des Volkes. Denn zur Hälfte werden sie ernannt durch die den einzelnen Staaten durch § 186 verfassungsgemäss zu bestellende Volksvertretung. Aber auch die andere Hälfte der Mitglieder des Staatenhauses, die durch die Regierung ernannt wird, muss, wie oben ausgeführt, als Repräsentant des Volkes angesehen werden. Denn tatsächlich ist nur eine dem Willen des Volkes genehme Vertretung möglich. Eine andere würde den Sturz des jeweiligen Ministerkabinetts in dem betreffenden Bundesstaate zur Folge haben. Es sind also die Vertreter im Volks- und Staatenhaus ausnahmslos als sekundäre Organe eines und desselben primären Organes, nämlich des Volkes, anzusehen, und damit ist die staatliche Einheit durch die Einheit dieses primären Organes — des Volkes — durchaus gewahrt[1]). Damit kann die Form dieser Demokratie als die rein repräsentative angesehen werden. —

Die repräsentative Demokratie kann aber eine gewaltentrennende sein: „Wo Regierung und Volksvertretung nach dem Prinzipe der Trennung der Gewalten vollständig voneinander unabhängig sind, wo das Ministerkabinett nicht als Ausschuss des Parlaments die Kontrolle und Leitung der Volksvertretung hat, ihr deshalb auch nicht verantwortlich ist, sondern nur von dem Chef der Exekutive abhängt[2])", und eine parlamentarische, „wo die Gewaltentrennung nicht durchführt ist, wo vielmehr Regierung und Parlament mit einander durch ein der Parlamentsmajorität entnommenes Ministerkabinett verbunden sind[3])".

---

[1]) cf. Jellinek: das Recht. d. mod. Staates 1905. Bd. 1. 2. Aufl. S. 708.
[2]) Hatschek: a. a. O. Bd. 2. S. 21.
[3]) Ders. daselbst.

Wie schon oben ausgeführt, ist die Gewaltentrennung in dem vorliegenden Verfassungsentwurfe nicht durchgeführt. Denn die Reichsminister, die in der gewaltentrennenden Demokratie nur Beauftragte des Chefs der Exekutive sind[1]), und nicht an der Legislative beteiligt sein dürfen, haben gemäss § 121 das Recht, den Verhandlungen beider Häuser des Reichstages beizuwohnen und jederzeit vor demselben gehört zu werden. Sie haben sogar gemäss § 122 die Pflicht, auf Verlangen jedes der beiden Häuser des Reichstages in demselben zu erscheinen und Auskunft zu erteilen oder den Grund anzugeben, weshalb dieselbe nicht erteilt werden kann. Aber weiter: Die Reichsminister können sogar stimmberechtigte Mitglieder der Legislative sein. Denn § 123 berichtet nur von dem Staatenhause, dessen Mitglieder die Reichsminister nicht sein können. Die Wahl eines Reichsministers zum Abgeordneten des Volkes ins Volkshaus ist demnach nicht ausgeschlossen. Nur für den Fall, dass ein bereits gewähltes Mitglied des Volkshauses im Reichsdienste ein Amt, also eventl. ein Ministeramt oder eine Beförderung annimmt ist die formelle Bestimmung getroffen, dass es sich einer neuen Wahl unterwirft: „Es behält seinen Sitz im Hause, bis die neue Wahl stattgefunden hat". (§ 124). Damit ist aber die Teilnahme der Reichsminister an der Legislative, obgleich sie auch die Exekutive und die richterliche Gewalt haben, nicht ausgeschlossen. Die Gewaltentrennung ist also nicht durchgeführt. Dem entspricht auch die Bestimmung der Ministeranklage jeden Hauses (§ 99). Denn in der gewaltentrennenden Demokratie würden die Minister, da sie lediglich als Beauftragte des Chefs der Exekutive innerhalb ihrer Ressorts handeln, nicht von einer Vertrauens- oder Misstrauenskundgebung eines oder der beiden Häuser des Reichstages abhängen, wie dies bei der parlamentarischen Demokratie der Fall ist. In dieser hängen die Minister viel mehr vollständig vom Parlament ab. Das ist im vorliegenden Verfassungsentwurf auch durchgeführt.

[1]) Ders. a. a. O. Bd. 2. S. 23.

Wie bereits erwähnt, unterliegen die Minister der Anklage jedes der beiden Häuser. Ja, während sogar der Kaiser in Strafsachen, welche zur Zugehörigkeit des Reichsgerichts gehören, das Recht der Begnadigung und Strafmilderung hat, steht ihm dieses zu Gunsten eines wegen seiner Amtshandlungen verurteilten Reichsministers nur dann zu, wenn dasjenige Haus, von welchem die Anklage ausgegangen ist, darauf anträgt. (§ 81). Es ergibt sich also daraus für den Kaiser die Notwendigkeit, Minister zu ernennen, die der jeweiligen Parlamentsmajorität genehm sind. Da nun alle Regierungshandlungen des Kaisers zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung von wenigstens einen der Minister bedürfen, so erhellt daraus, dass die Gültigkeit aller kaiserlichen Regierungshandlungen von den dem Parlamente genehmen Ministern und damit indirekt vom Parlament selbst abhängen.

Daraus ergibt sich als staatsrechtliche Natur des deutschen Kaisertums in den Verfassungsentwurf vom 28. März 1849 die rein repräsentative, parlamentarische Demokratie.

Die staatsrechtliche Stellung des deutschen Kaisertums in den Entwürfen der sog. Unionsverfassung erscheint anders geartet.

Das Reichsoberhaupt führt den Titel Reichsvorstand (§ 65), die Würde des Reichsvorstandes ist mit der Krone von Preussen verbunden. Das Reichsoberhaupt wird während der Dauer des Reichstages am Sitze der Reichsregierung residieren (§ 68). Der Reichsvorstand übt die ihm übertragene Gewalt durch verantwortliche, von ihm ernannte Minister aus (§ 69). Er übt die völkerrechtliche Vertretung des deutschen Reiches und der einzelnen Staaten aus. Er stellt die Reichsgesandten und die Konsuln an und führt den diplomatischen Verkehr (§ 71); er erklärt den Krieg und schliesst Frieden (§ 72) und schliesst die Bündnisse und Verträge mit den auswärtigen Mächten ab und zwar unter Mitwirkung des Reichstages, in soweit diese in der Verfassung vorbehalten ist (§ 73). Der Reichsvorstand nimmt Kenntnis von den Verträgen nicht rein privatrechtlichen Inhalts,

welche deutsche Regierungen unter sich oder mit auswärtigen Regierungen abschliessen und bestätigt sie, wenn das Reichsinteresse dabei beteiligt ist (§ 74). Er beruft und schliesst den Reichstag und hat das Recht, das Volkshaus aufzulösen (§ 75). Alle Regierungshandlungen des Reichsvorstandes bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung von wenigstens einem der Reichsminister, welcher dadurch die Verantwortung übernimmt (§ 70). Die Reichsgewalt wird nach § 65 von einem Reichsvorstande an der Spitze eines Fürstenkollegiums geführt. Das Fürstenkollegium fasst seine Beschlüsse durch absolute Majorität der anwesenden Bevollmächtigten. Bei gleicher Stimmenzahl entscheidet die Stimme des Vorsitzenden (§ 77). Der Reichsvorstand verkündet die Reichsgesetze und erlässt die zur Vollziehung derselben nötigen Verordnungen (§ 78). Er hat in Strafsachen, welche zur Zuständigkeit des Reichsgerichtes gehören, das Recht der Begnadigung und der Strafmilderung (§ 79). Ihm liegt die Wahrung des Reichsfriedens ob. (§ 80). Er hat die Verfügung über die bewaffnete Macht (§ 81).

Wenn bis dahin Abweichungen von der staatsrechtlichen Natur des deutschen Kaisertums in dem Verfassungsentwurf vom 28. März 1849 nicht gefunden werden können, so ergeben sich bei der Gesetzgebung bedeutende. Denn das Recht des Gesetzesvorschlages steht dem Fürstenkollegium unter dem Vorsitz des Reichsvorstandes oder in dessen Verhinderung unter dem Vorsitze Bayerns zu (§ 76). Das Fürstenkollegium übt die gesetzgebende Gewalt in Gemeinschaft mit dem Reichstage unter den verfassungsmässigen Beschränkungen aus (§ 76). Diese Beschränkungen bestehen darin, dass zu einem Reichsbeschluss die Übereinstimmung beider Häuser einerseits, sowie des Reichsvorstandes und des Fürstenkollegiums andererseits erforderlich ist. (§ 79).

Ein Parlamentsvorschlag wollte den § 99 so fassen: „Ein Reichsbeschluss kann nur durch Übereinstimmung beider Häuser einerseits und sowohl des Reichsvorstandes als des Fürstenkollegiums andererseits gültig zu Stande kommen[1])".

[1]) Binding a. a. O. S. 66.

Dies hätte bedeutet, dass ausser der Übereinstimmung beider Häuser des Reichstages, des Staaten- und des Volkshauses, und ausser dem Fürstenkollegium auch die Zustimmung des Reichsvorstandes zu einem gültigen Reichsbeschluss erforderlich gewesen wäre. Durch Annahme dieses Parlamentsvorschlages hätte der Reichsvorstand allein für seine Person ein absolutes Veto gehabt. Nur mit seinem Willen hätte ein Gesetz zu Stande kommen können. Dieser Parlamentsvorschlag ist aber nicht angenommen worden, vielmehr genügt, wie erwähnt nach der Bestimmung des § 99 zum Zustandekommen eines Reichsbeschlusses die Übereinstimmung zwischen beiden Häusern des Reichstages und dem Fürstenkollegium, das unter dem Vorsitz des Reichsvorstandes seine Beschlüsse fasst. Jedoch hat der Reichsvorstand materiell weiter keinen Einfluss auf die Beschlüsse des Fürstenkollegiums als bei Stimmengleichheit. Da das Fürstenkollegium sich aus 6 Stimmen zusammensetzt (§ 67), von denen Preussen eine hat und da die Reichsvorstandschaft mit der Krone von Preussen verbunden ist, (§ 66) so würde dieses immerhin bedeuten, dass der Reichsvorstand, wenn er nur zwei Stimmen anderer Staaten für sich gewinnt, durch seine preussische Stimme Stimmengleichheit erzielen und dann mit seiner Stimme als Reichsvorstand die Entscheidung nach seinem Willen treffen könnte. Immerhin bleibt er abhängig von der Entscheidung dieser zwei Stimmen, sodass er in dem Fürstenkollegium eine Macht findet, mit der er nur gemeinsam und in Übereinstimmung Recht schaffen kann. Denn es ist ebenso wie in dem Verfassungsentwurf vom 28. März 1849 die mit diesem wörtlich übereinstimmende Bestimmung getroffen, dass ein Reichstagsbeschluss erforderlich ist, wenn es sich handelt um Erlass, Aufhebung, Abänderung oder Auslegung von Reichsgesetzen. Liegt ein Reichstagsbeschluss vor, und gibt das Fürstenkollegium unter dem Vorsitze des Reichsvorstandes seine Zustimmung so wird der Reichstagsbeschluss ohne weiteres zum Reichsbeschluss. Und diesen muss der Reichsvorstand nach § 78 verkündigen. Denn der Reichsvorstand ist auf Grund seines auf die Reichsverfassung geleisteten

eidlichen Gelöbnisses verpflichtet, das Reich und die Rechte des deutschen Volkes zu schirmen, die Reichsverfassung aufrecht zu erhalten und sie gewissenhaft zu vollziehen (§ 188).

Während aber der Kaiser des Verfassungsentwurfes vom 28. März 1849 selbst bei Verfassungsänderungen nur ein suspensives Veto hatte, also durch Beschluss des Reichstages, der Repräsentation des Volkes, mit seinem Hause durch Verfassungsänderung abgesetzt werden konnte, so steht dem Reichsvorstande der Unionsverfassung bei Änderung der Reichsverfassung allein ein absolutes Veto zu. Dies bestimmt § 194: „Abänderungen in der Reichsverfassung können nur durch einen Beschluss beider Häuser und mit Zustimmung sowohl des Reichsvorstandes als des Fürstenkollegiums erfolgen.“ Aus dieser Bestimmung ergibt sich, dass bei Verfassungsänderungen der Wille des Reichsvorstandes allein mitentscheidend ist. Ohne seinen Willen ist eine Verfassungsänderung unmöglich. Dies sind Eigenschaften und Kompetenzen, die ihn über den absetzbaren Präsidenten der Reichsverfassung vom 28. März 1849 hinausheben. Denn die Verfassung wird dadurch gewahrt.

Immerhin scheinen die Kompetenzen des Reichsvorstandes so gering, dass er allein nicht als Monarch angesehen werden kann. Seine staatsrechtliche Stellung und seine Kompetenzen sind vielmehr nur im Zusammenwirken mit dem Fürstenkollegium zu beurteilen. Dieses ist das die Staatsform dieses Kaisertums bestimmende Element, wenn auch der Reichsvorstand bei Verfassungsänderungen ein absolutes Veto hat. Diese Kompetenzen des Reichsvorstandes können aber auch schon deshalb keine grosse Bedeutung beanspruchen, weil der Reichsvorstand damit nur in die Lage versetzt ist, eine Verfassung zu wahren, die ihm allein jedenfalls keine monarchischen Rechte zuspricht. Würde er im Stande sein, auch eine neue Verfassung an die alte zu setzen, die ihm allein die Machtfülle eines Monarchen gibt, so wäre er damit allein Monarch.

Da dies aber nicht der Fall ist, so findet er seine Machtmittel nur im Zusammenwirken mit dem Fürstenkollegium,

das mit dem Reichsvorstand an der Spitze das die staatsrechtliche Stellung dieses Kaisertums bestimmende Organ ist. Denn hier findet die Macht des Volkes, wie sie sich im Reichstage verkörpert, seine Grenze. Ohne Zustimmung des Fürstenkollegiums kein Erlass, keine Aufhebung, Abänderung oder Auslegung von Reichsgesetzen, keine Feststellung des Reichshaushalts, keine Handels- und Auslieferungsverträge mit dem Auslande, also überhaupt keine Herrschaftsrechte. Auch muss das Fürstenkollegium als ein vom Volke völlig unabhängiges Organ angesehen werden. Denn die Mitglieder des Fürstenkollegiums sind nicht, wie die des Staatenhauses im Verfassungsentwurfe von 1849 indirekt durch die sie ernennenden Staatsminister von der jeweiligen Parlamentsmajorität der Volksvertretung des Einzelstaates abhängig. Vielmehr sind sie, die Repräsentanten der Fürsten der Bundesstaaten, niemanden verantwortlich denn ihren Auftraggebern, den Fürsten. Sie sind unselbstständige Werkzeuge des repräsentierten Fürsten im Gegensatz zu den selbstständig handelnden, von der Volksvertretung ihres Heimatsstaates aber abhängigen, von ihren Regierungen entsandten Vertretern im Staatenhause des Verfassungsentwurfes von 1849. In diesem herrscht der Wille der vom Vertrauen der Volksvertretung ihrererseits wieder abhängigen Regierung, also der Wille des Volkes; hier herrscht der Wille des unabhängigen Fürsten mittelbar durch seinen Bevollmächtigten. Dadurch unterscheidet sich die staatsrechtliche Stellung dieses Kaisertums wesentlich von der demokratischen Natur des Kaisertums im Verfassungsentwurfe von 1849. Diese Feststellung wird noch unterstützt durch die Erwägung von der Machtstellung des Fürstenkollegiums. Denn diese hat ein absolutes Veto gegenüber dem durch die Übereinstimmung der beiden Häuser des Reichstages zu Stande gekommenen Reichstagsbeschluss. Da die Praxis doch hauptsächlich so sein würde, dass zunächst Staaten- und Volkshaus sich über einen Gesetzentwurf schlüssig werden und diesen Reichstagsbeschluss an das Fürstenkollegium zur Zustimmung gelangen lassen, so hat damit dieses das letzte Wort. Nur durch die Zustimmung

des Fürstenkollegiums zu einem vom Staaten- und Volkshaus in Übereinstimmung genehmigten Reichtagsbeschluss kann also ein Reichsbeschluss gültig zustandekommen. Während also in dem Verfassungsentwurf vom 28. März 1849 ein Reichsbeschluss auch ohne Zustimmung des Kaisers zu Stande kommen konnte, sofern nur in drei sich unmittelbar folgenden ordentlichen Sitzungsperioden derselbe Beschluss unverändert gefasst worden war, kann hier ohne des Fürstenkollegiums-Wille ein Reichstagsbeschluss nie zum Reichsbeschluss werden. Denn in diesem Verfassungsentwurf kann das Fürstenkollegium noch verhindern, dass ein vielleicht gegen den Willen der im Staatenhause vertretenen Regierungen zu Stande gekommener Reichstagsbeschluss zum Reichsbeschluss wird. Dadurch aber entfernt sich dieses staatsrechtliche Gebilde weit von der Demokratie. Die Machtfülle, die einen höheren Willen nicht kennt, liegt also hier bei dem Fürstenkollegium. Bei ihm ist der Sitz der Gewalt. Wo aber in einem Staate eine Anzahl hervorragender Volksgenossen die Zügel der Regierung führt, ist die Aristokratie gegeben.

Damit finden wir als staatsrechtliche Natur des in der Unionsverfassung geplanten Reiches die Aristokratie.

Das Fürstenkollegium sollte sich nun zusammensetzen[1]) aus den Bevollmächtigten der einzelnen Staaten, von denen Preussen und Bayern je eine, Württemberg, Baden und Hohenzollern eine gemeinsame, ebenso Sachsen, die Sächsischen Herzogtümer, Reuss, Anhalt und Schwarzburg, sowie ferner Hannover, Braunschweig, Oldenburg, Mecklenburg, Holstein, die Hansa-Städte und schliesslich Kur-Hessen, Hessen-Darmstadt, Nassau, Hessen-Homburg, Luxemburg und Limburg, Waldeck, Lippe-Detmold, Schaumburg-Lippe, Frankfurt a/M. gemeinsame Stimmen haben.

Wenn nun auch das Fürstenkollegium das massgebende, die Staatsform in erster Linie bestimmende Element ist so hat bei dem Zustandekommen der Gesetze doch auch der Reichs-

[1]) Tatsächlich waren noch nicht alle deutschen Staaten diesem Bündnis beigetreten. cf. Additionalakte zu dem Entw. d. Verfassung des deutschen Reiches.

tag, das Parlament, eine entscheidende Stimme. Denn zu dem Zustandekommen eines Reichsbeschlusses ist ein Reichstagsbeschluss erforderlich.

Der Reichstag setzt sich in derselben Weise wie der des Verfassungsentwurfes vom 28. März 1849 zusammen, nur mit dem Unterschiede, dass in der Unionsverfassung die Kompetenzen des Reichstages ihre Schranken in dem absoluten Veto des Fürstenkollegiums bei der Gesetzgebung und bei Verfassungsänderungen finden. Im übrigen ist aber auch hier die Trennung der Gewalten nicht durchgeführt; auch hier unterliegen die Minister der Anklage jedes Hauses des Reichstages (§ 97). Über ihre Verantwortlichkeit soll ausdrücklich noch ein Reichsgesetz erlassen werden (§ 192). Auch das Recht der Begnadigung und Strafmilderung eines wegen seiner Amtshandlungen verurteilten Reichsministers ist von einem entsprechenden Antrag eines der beiden Häuser abhängig. Auch hier bestimmt § 121, dass die Reichsminister nicht Mitglieder des Staatenhauses sein können. Daraus ergibt sich, dass die Reichsminister, wie im Verfassungsentwurf von 1849, dem Volkshause angehören, also an der Gesetzgebung teilnehmen können. Alle diese Bestimmungen stimmen wörtlich mit denen des Verfassungsentwurfes von 1849 überein, sodass auch hier der Reichstag als ein parlamentarisches Element angesehen werden kann, das das Kaisertum der Unionsverfassung zu einer parlamentarischen Aristokratie gestaltet. Der Unterschied zwischen dieser parlamentarischen Aristokratie und der oben gefundenen parlamentarischen Demokratie ist eben der, dass dort bei dem Fürstenkollegium, hier beim Volke der Sitz der Gewalt ist.

Auch hier herrscht, wie im Verfassungsentwurfe von 1849 das Repräsentativsystem, das, wie oben erwähnt, darin besteht, dass die höchste Macht, also hier die Mitglieder des Fürstenkollegiums, sowie die Teilhaber an der Reichsgewalt, durch Vertreter repräsentiert werden.

Daraus ergibt sich als staatsrechtliche Natur des Kaisertums der Unionsverfassung die repräsentative, parlamentarische Aristokratie.

Wenn wir nun an die Aufgabe herantreten, die staatsrechtliche Stellung des deutschen Kaisertums der heutigen Reichsverfassung mit den oben dargestellten staatsrechtlichen Stellungen der Verfassungsentwürfe von 1848, 1849 und 1850 zu vergleichen, so muss ein Unterschied in der Behandlung auffallen, der naturgemäss gegeben ist. In den Verfassungsentwürfen von 1848, 1849 und 1850 liegen eben nur Entwürfe vor; es fehlt die Praxis, die Gestaltung der staatsrechtlichen Natur des deutschen Kaisertums im Leben dieser Verfassungen.

Anders in der heutigen Verfassungsurkunde. Das heutige deutsche Kaisertum hat 40 Jahre bestanden. Wenn diese Zeit auch nicht ausreicht, um die Frage entscheiden zu können, ob sich die Reichsverfassung bewährt hat, so kann doch bei der Frage nach dem Sitz der Gewalt im Reiche die Autorität berücksichtigt werden. Es kann die Frage entschieden werden, ob die geschriebene Ordnung der Herrschaft „von dem dazu eingesetzten Willen[1])“ auch wirklich ausgeht, ob die zur Anwendung kommende Gewalt auch tatsächlich „wirkt in der Form und in der Richtung, wie es der Verfassung entspricht[1])“.

Hierbei sind besonders die Wandlungen zu berücksichtigen, die das Kaisertum durchgemacht hat, wenn auch der Buchstabe der Verfassungsurkunde geblieben ist[2]).

Der Verfassungsentwurf der 17 Männer des allgemeinen Vertrauens hat mit der heutigen Reichsverfassung bezüglich der Ehren- und Hohheitsrechte Ähnlichkeiten und Übereinstimmungen aufzuweisen. In beiden Verfassungen ist die Würde des Reichsoberhauptes erblich. Das ist im Verfassungsentwurf von 1848 im § 5 ausdrücklich bestimmt: „Die Würde des Reichsoberhauptes soll um der Sicherstellung der wahren Wohlfahrt und Freiheit des deutschen Volkes Willen erblich sein.“ Für die heutige Reichsverfassung geht das aus Art. 11 hervor, wonach das Präsidium des Bundes dem Könige

[1]) Piloty a. a. O. S. 551.

[2]) cf. Laband, die Wandlungen der deutschen Reichverfassung. Vortrag gehalten in der Gehestiftung zu Dresden am 16. März 1895, Dresden v. Zahn und Jänsch, 1895.

von Preussen zusteht. Die Krone von Preussen ist aber nach Art. 53 der preussischen Verfassungsurkunde den königlichen Hausgesetzen gemäss erblich in dem Mannesstamme des königlichen Hauses nach dem Rechte der Erstgeburt und der agnatischen Linealfolge. Damit ist auch die Erblichkeit der deutschen Kaiserkrone nach denselben Grundsätzen gegeben, nur dass im Verfassungsentwurf von 1848 die agnatische Linealfolge nicht ausdrücklich bestimmt ist, so dass auch eine Verwandtschaft durch Frauen möglich ist. In beiden Verfassungen führt ferner das Reichsoberhaupt den Titel Deutscher Kaiser. Während aber das Reichsoberhaupt im Verfassungsentwurf von 1848 beim Antrittt seiner Regierung einen Eid auf das Reichsgrundgesetz vor dem versammelten Reichstage leistet, schwört der Kaiser als solcher heute nicht. Nur als König von Preussen legt er das eidliche Gelöbnis ab, die Verfassung treu und unverbrüchlich zu halten und in Übereinstimmung mit derselben und den Gesetzen zu regieren. Während ferner für den deutschen Kaiser des Verfassungsentwurfes von 1848 als Residenz Frankfurt a. M. bestimmt war (Art. 6), ist Berlin als Residenzstadt des heutigen deutschen Kaisers dadurch ohne weitere verfassungsrechtliche Bestimmung gegeben, dass es die Residenzstadt des Königs von Preussen ist, dem das Präsidium des Bundes zusteht. Eine mit dem Reichstage zu vereinbarende Zivilliste, wie im Verfassungsentwurfe von 1848 (Art. 6), bezieht der deutsche Kaiser heute nicht. Nur ist heute durch das Etatsgesetz dem Kaiser alljährlich ein Dispositionsfond aus Reichsmitteln zur Verfügung gestellt. Ebenso wie der Kaiser des Verfassungsentwurfes von 1848 die Beschlüsse des Reichstages verkündet, die durch seine Verkündigung verbindliche Kraft für alle Teile des Reiches erhalten und er die zur Vollziehung der Reichsgesetze nötigen Verordnungen erlässt, (§ 8), so steht auch heute dem Kaiser die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze und die Überwachung der Ausführung derselben zu. (Art. 17). Jedoch bedürfen in beiden Verfassungen (§ 10 Art. 17) die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung und zwar

im Verfassungsentwurfe von 1848 „von wenigstens einem der Reichsminister“ (§ 10) und in der heutigen Reichsverfassung des Reichskanzlers (Art. 17). Nach beiden Verfassungen hat der Kaiser das Recht den Reichstag zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen und zu schliessen (§ 8 Art. 12), während aber der deutsche Kaiser des Verfassungsentwurfes von 1848 auch das Recht der Auflösung des Reichstages hat, (§ 8) ist heute zur Auflösung ein Bundesratsbeschluss unter Zustimmung des Kaisers erforderlich (§ 24). Damit ist ein eingreifender Unterschied zwischen beiden Verfassungen gegeben. Dort in dem Verfassungsentwurf von 1848 ist des Kaisers Wille allein massgebend bei Auflösung des Reichstages; hier ist der Bundesrat entscheidend. Der Kaiser hat dem Beschluss des Bundesrates gegenüber zwar ein absolutes Veto; aber allein kann er nicht die Auflösung des Reichstages bewirken.

Ein weiterer tiefgreifender Unterschied macht sich bei der Gesetzgebung geltend. Im Verfassungsentwurfe von 1848 teilt der Kaiser das Recht des Vorschlages und der Zustimmung zu den Gesetzen mit dem Reichstage. Er hat also, wie oben gezeigt, bei der Gesetzgebung ein absolutes Veto, ein besonders greifbarer Beweis seiner Monarcheneigenschaft. Dies Monarchenrecht hat der deutsche Kaiser heute allein nicht. Artikel 5 bestimmt, dass die Reichsgesetzgebung durch den Bundesrat und den Reichstag ausgeübt wird. Die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend.“ Nur „bei Gesetzesvorschlägen über das Militärwesen, die Kriegsmarine, und die im Art. 35 bezeichneten Abgaben, gibt, wenn im Bundesrate eine Meinungsverschiedenheit stattfindet, die Stimme des Präsidiums den Ausschlag, wenn sie sich für die Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht[1]).“ Wenn wir unter Präsidium hier mit Laband[1]) Bundespräsidium verstehen, so sind damit dem Kaiser, da ihm als König von Preussen das Präsidium des Bundes zusteht, in diesen Beziehungen wichtige Kom-

[1]) Laband: Staatsrecht des Deutsch. Reiches a. a. O. S. 169.

petenzen zugeschrieben. Aber selbst, wenn man mit Hänel, hier unter Präsidium nur Bundesratspräsidium versteht, so ergibt sich aus dieser Annahme dasselbe Resultat für die Stellung des Kaisers. Denn das Bundesratspräsidium oder der Vorsitz im Bundesrate steht dem deutschen Reichskanzler zu, dieser muss aber auch zugleich dem preussischen Staatsministerium angehören[1]). Als solcher ist er also in seiner Stellung als kaiserlicher Reichsbeamter zugleich preussischer Bevollmächtigter. Und zwar ist er bevollmächtigt von der preussischen Regierung, in der der preussische König verfassungsgemäss überwiegend seinen Willen zur Geltung bringt. Damit aber führt durch ihn, den Reichskanzler mittelbar der preussische König das Präsidium des Bundesrats. Dem König von Preussen, der zugleich deutscher Kaiser ist, steht also die Macht zu, durch seine Präsidialstimme im Bundesrate bei Gesetzesvorschlägen über das Militärwesen, die Kriegsmarine und die im Art. 35 bezeichneten Abgaben, wenn im Bundesrat eine Meinungsverschiedenheit stattfindet, den Ausschlag zu geben, wenn er sich für die Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht. Es ist also nicht Stimmengleichheit vorgeschrieben, sondern eine Meinungsverschiedenheit genügt; es würde also genügen, dass Preussen sich mit seinen 17 Stimmen im Gegensatz zu anderen Bundesratsstimmen bei den erwähnten Gesetzesvorschlägen für die Aufrechterhaltung der bestehenden Gesetzesvorschriften ausspricht. Dann würde der Kaiser im Bundesrate vermöge seiner Präsidialstimme gleichgültig, ob man darunter die Stimme des Bundes- oder des Bundesratspräsidiums versteht — den Ausschlag geben. Damit hat der Kaiser allein eine bedeutende Macht bei Gesetzesvorschlägen über das Militärwesen, die Kriegsmarine und in Zoll- und Steuersachen, aber er erreicht für seine Person nicht die dem Kaiser des Verfassungsentwurfes von 1848 gewährte Staatsgewalt[2])", die Macht der Zustimmung zu allen Gesetzen.

[1]) Laband: Deutsch. Reichsstaatsrecht in das öffentl. Recht der Gegenwart. Tübingen 1907. S. 57, Anm. 1.

[2]) cf. Piloty a. a. O. S. 551. ff.

Das dem deutschen Kaiser im Verfassungsentwurf von 1848 gewährte Recht des Gesetzesvorschlages ist dem Kaiser auch heute durch seine Stellung als König von Preusen gewährt. Das geht aus der Bestimmung des Art. 73, 2. Satz hervor, wonach jedes Bundesmitglied befugt ist, Vorschläge zu machen, also auch der König von Preussen. Es kann daher nur der König von Preussen, nicht der Kaiser als solcher im Bundesrate Vorschläge machen. Wegen der Personeneinheit des Königs und Kaisers kann man aber in der Praxis einen Unterschied zwischen Präsidialanträgen und preussischen Anträgen nicht machen[1]." Übereinstimmend schreibt auch Piloty: „Wenn der König von Preussen seine Stimme im Bundesrat abgibt, so tut er das zwar nur als primus inter pares und nur als König von Preussen. Es kann aber dabei doch nie abgesehen werden von der rechtlich notwendigen Tatsache, dass dieser König von Preussen aber auch der deutsche Kaiser ist[2])".

Es lassen sich eben nicht Rechte des Königs von Preussen und des deutschen Kaisers trennen, will man der ganzen staatsrechtlichen Natur des deutschen Kaisertums gerecht werden. Nur durch Hineinbeziehung aller preussischen Monarchenrechte lässt sich ein klares Bild gewinnen.

Ohne dies würde man auch nicht die staatsrechtliche Natur des deutschen Kaisertums bezüglich der Verfassungsänderungen verstehen. Denn während der deutsche Kaiser des Verfassungsentwurfes von 1848 ein absolutes Veto bei Verfassungsänderungen hat (§ 28), bestimmt Art. 78 der heutigen Verfassungsurkunde, dass Änderungen der Verfassung im Wege der Gesetzgebung erfolgen. Da nun die Gesetzgebung nach Artikel 5 durch den Bundesrat und Reichstag ausgeübt wird, so würde der Kaiser als solcher Verfassungsänderungen an und für sich nicht verhindern können, wenn nicht Art. 78, S. 2 bestimmte, dass diese Veränderungen der Verfassung als abgelehnt gelten, wenn sie

[1]) cf. Laband: in das öffentliche Recht der Gegenwart. Bd. 1. S. 157.

[2]) Piloty a. a. O. S. 574.

im Bundesrate 14 Stimmen gegen sich haben; da Preussen 17 Stimmen im Bundesrate hat, so hat damit der deutsche Kaiser als König von Preussen bei Verfassungsänderungen die Macht des absoluten Veto kraft der seinem Staate zustehenden Stimmenzahl. Er ist also hierin tatsächlich dem Kaiser des Verfassungsentwurfes von 1848 gleichgestellt, insofern er Verfassungsänderungen, denen er seine Zustimmung versagen will, ablehnen kann. Bei solchen Verfassungsänderungen allerdings denen der Kaiser seine Zustimmung geben will, besteht insofern ein Unterschied zwischen beiden Verfassungen, als im Entwurfe von 1848 ein Majoritätsbeschluss beider Häusler des Reichstages und die zu solchem Reichstagsbeschluss erfolgte Zustimmung des Kaisers gehört. Heute ist ein Reichstagsbeschluss ebenfalls erforderlich; dann aber auch ein Bundesratsbeschluss, der im allgemeinen mit einfacher Mehrheit erfolgt.

Wenn man nun bedenkt, dass im Reichstage des Verfassungsentwurfes von 1848 das Unterhaus, das Haus der Abgeordneten des deutschen Volkes vom Kaiser unabhängig seine Beschlüsse fasst, und im Oberhause, das sich gemäss § 12 aus den regierenden Fürsten, den Abgeordneten von jeder der vier freien Städte und aus den Reichsräten zusammensetzt, der Kaiser aber als regierender Fürst nur eine Stimme hat, während von den 161 Reichsratsstimmen ihm nur 24 zustehen[1]), so ergibt sich daraus, dass heute der Kaiser bei ihm genehmen Verfassungsänderungen, durch die ihm als preussischen König zustehenden 17 preussische Stimmen eine grössere Macht hat wie damals. Er kann heute seiner Zustimmung zu Verfassungsänderungen zugleich den Nachdruck von ein Viertel aller Bundesratsstimmen geben, während er vermöge dieser Stimmen bei ihm nicht genehmen Verfassungsänderungen, wie ausgeführt, dasselbe Recht des absoluten Veto hat, wie damals.

Was nun schliesslich die Minister in beiden Verfassungen betrifft, so steht dem Kaiser in dem Verfassungsentwurf von

[1]) cf. Roth und Merck: a. a. O. S. 378.

1848 eine Anzahl von Reichsministern zur Seite. Das geht aus § 10 hervor, wonach alle vom Kaiser ausgehenden Verfügungen von wenigstens einem der Reichsminister unterzeichnet werden müssen. Heute hat der Kaiser nur einen Minister, den Reichskanzler, dem der Vorsitz im Bundesrat und die Leitung der Geschäfte zusteht; er ist vom Kaiser zu ernennen (Art. 15). Wie oben ausgeführt, hat der Reichskanzler und preussischer Ministerpräsident den Vorsitz im Bundesrat inne. Durch ihn gibt der Kaiser gemäss Art. 5 S. 2 bei Gesetzesvorschlägen über das Militärwesen, die Kriegsmarine, und in Zoll- und Steuersachen, wenn im Bundesrat eine Meinungsverschiedenheit stattfindet, dann den Ausschlag, wenn er sich für die Aufrechterhaltung der betreffenden Einrichtung ausspricht.

Die Stellung der Reichsminister des Verfassungsentwurfes von 1848 ist anders geartet. Nach § 21 dieses Entwurfes können sie Mitglieder der Legislative, des Reichstages sein; sie haben jedoch nur Stimmrecht in dem einen oder anderen Hause. Der Reichskanzler dagegen muss stets Mitglied des Bundesrates sein. Dies folgt aus der Bestimmung in Art. 15, 2: „Der Reichskanzler kann sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen.“

Was nun die Machtstellung des Kaisertums nach aussen betrifft, so ist für den Kaiser des Verfassungsentwurfes von 1848 im § 9 ausdrücklich bestimmt, dass er die völkerrechtliche Vertretung Deutschlands und der einzelnen deutschen Staaten ausübt. „Von ihm werden die Gesandten und Konsuln ernannt und bei ihm beglaubigt. Er schliesst die Verträge mit auswärtigen Staaten und überwacht die Verträge der einzelnen deutschen Staaten.“ In der heutigen Verfassung ist dies auch ausdrücklich durch Art. 11 vorgesehen, wonach der Kaiser das Reich völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reiches Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen hat. Jedoch erfahren diese kaiserlichen Befugnisse dem Verfassungsent-

würfe von 1848 gegenüber eine erhebliche Einbusse durch die Bestimmung des Art. 11 Abs. 3, wonach Verträge mit fremden Staaten, insoweit sie sich auf solche Gegenstände beziehen, welche nach Art. 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, zu ihrem Abschluss der Zustimmung des Bundesrates und zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Reichstages bedürfen. Es unterliegen aber nach Art. 4 der Reichsverfassung der Beaufsichtigung des Reiches und seiner Gesetzgebung eine Anzahl der wichtigsten Angelegenheiten, die Gegenstand von Verträgen mit fremden Staaten sein können. Wenn der Kaiser für seine Person dadurch in seinen Befugnissen stark eingeschränkt erscheint, so gewinnt diese Auffassung noch dadurch an Bedeutung, dass den einzelnen Bundesstaaten, ausser Preussen, eine Kontrolle der auswärtigen Politik durch Art. 8 gegeben ist. Darnach wird aus dem Bundesratsbevollmächtigten der Königreiche Bayern, Sachsen und Württemberg und zwei vom Bundesrat alljährlich zu wählenden Bevollmächtigten anderer Bundesstaaten ein „Ausschuss für die auswärtigen Angelegenheiten“ gebildet, in welchem Bayern den Vorsitz führt. Preussen ist darin nicht vertreten, weil dieser Ausschuss nur dazu dient Mitteilungen über die auswärtigen Beziehungen zu erhalten. Diese gehen aber gerade von Preussen beziehungsweise vom Kaiser aus. Wäre das nicht der Fall, so wäre eine solche Auskunft und Kontrollstelle überflüssig. Während ferner der Kaiser des Verfassungsentwurfes von 1848 die Entscheidung über Krieg und Frieden hat, ist heute zur Erklärung des Krieges im Namen des Reiches auch die Zustimmung des Bundesrates erforderlich, es sei denn, dass ein Angriff auf das Bundesgebiet und dessen Küsten erfolgt. (Art. 11).

Nach allen diesen Bestimmungen scheint heute der deutsche Kaiser an souveränen Machtmitteln, an Staatsgewalt hinter dem deutschen Kaiser des Verfassungsentwurfes von 1848 zurückzustehen. Die Bestimmungen der Verfassung, wonach der Kaiser heute bei der Gesetzgebung nur Publikationsorgan ist, während die Sanktion der Gesetze die Ent-

scheidung von Streitigkeiten unter den Bundesstaaten und von Meinungsverschiedenheiten zwischen den obersten Reichsbehörden und Landesbehörden beim Bundesrate liegt, sodass dieser als Träger der Souveränität erscheint, bilden einen starken Gegensatz zu der souveränen Monarchenstellung, die der Kaiser des Verfassungsentwurfes von 1848 für sich allein einnimmt.

Jedoch würde man, wenn man deshalb die staatsrechtliche Stellung des heutigen deutschen Kaisertums nicht als Monarchie bezeichnen wollte, derselben vielleicht nicht ganz gerecht werden. Ja, man könnte sogar vielleicht sagen, dass der Bundesrat staatsrechtlich der kollegiale Monarch des heutigen Kaisertums sei, wenn das nicht ein Widerspruch wäre, was indess bei der Erklärung der Reichsverfassung nicht ausgeschlossen erscheint. Denn diese enthält, wie unten noch ausgeführt wird, mannigfache Widersprüche. So wendet man sich an den Bundesrat eventl. sogar gegen das, was vom Kaiser ausgeht, z. B. gegen eine kaiserliche Ausführungsverordnung. Dann fühlt sich der Bundesrat als selbständiger Monarch.

Diese Auffassung vertreten besonders Hatschek und Rehm. Hatschek erklärt „für den Monarchiebegriff die Zahl der Herrscher als vollständig irrelevant“ [1]). Er kommt deshalb leicht zu einer Antwort auf die Frage nach der staatsrechtlichen Natur des heutigen Kaisertums. Nach ihm ist, da es auf die Zahl der Träger der Monarcheneigenschaft nicht ankommt, der Bundesrat der Monarch und „das deutsche Reich eine Monarchie, ein monarchischer Bundesstaat“.[2]) In ähnlicher Weise deduziert Rehm: „Selbst heute ist es noch nahezu allgemein üblich, den Unterschied der Verfassungsformel mit dem Franzosen Bodin, der diese Lehre begründet hat, allein im Zahlenunterschiede der Herrschenden zu erblicken und demgemäss die Monarchie auch wissenschaftlich für das zu erklären, was dieser griechische Ausdruck wörtlich

[1]) Hatschek: a. a. O. Bd. 1, S. 6.
[2]) Hatschek: a. a. O. Bd. 1, S. 9.

bedeutet, für Einherrschaft. Allein diese Begriffsbestimmung lässt sich nicht halten. Es kommt vor, dass ein Mensch die gesamte Staatsgewalt besitzt und doch nicht Monarch ist, und es begegnet, dass eine Einzelpersönlichkeit nur über einen Teil der Staatsgewalt verfügt und trotzdem Monarch heisst. Der Diktator, ein Cäsar oder Cromwell befindet sich im Besitze der gesamten Staatsgewalt; nichts destoweniger geht ihm die Monarcheneigenschaft ab. Der Fürst der Verfassungsmonarchie teilt einen bedeutsamen Ausschnitt aus der Staatsgewalt mit dem Volke, ist dessen ungeachtet aber Monarch". [1])

Rehm führt dann für seine kollegiale Monarchie einige Beispiele an, indem er an die spartanischen Doppelkönige, an das Doppelkaisertum der nachdiokletianischen Epoche Roms und an die Fürsten von Nassau-Usingen und Nassau-Weilburg erinnert, welche 1803 ihre Länder vereinigten und sie bis 1906 gemeinsam regierten [2]).

Zur Vervollständigung könnte hierzu noch an die Doppelherrschaft Maria Theresia und Joseph II., den die österreichische Kaiserin zu ihrem Mitregenten ernannte, gedacht werden.

Aufs erste erscheinen solche Ausführungen bestechend. Man könnte versucht sein, zu meinen, dass der Begriff der Monarchie von der Zahl ihrer Träger unabhängig sei.

Jedoch bei näherer Betrachtung ergeben sich keine stichhaltigen Gründe, welche dafür sprechen könnten. Im Grunde genommen, ist es eine Ummodelung alter bewährter Begriffe, will man so wie Hatschek und Rehm deduzieren. Die Monarchie ist tatsächlich etwas anderes wie ein Herrscherkollegium. Denn entweder herrscht eine physische Person, Autorität und Staatsgewalt in sich vereinigend, dann ist die Monarchie gegeben. Oder es herrscht ein Kollegium hervorragender Volksgenossen, dann ist die Aristokratie gegeben.

---

[1]) Rehm a. a. O. S. 61.

[2]) cf. Rehm a. a. O. S. 63.

Im Sinne Pilotys nach dem „Sitz der Gewalt“[1]) im heutigen Kaisertume zu forschen, das scheint mir bei weitem vorteilhafter zur Klärung der Frage nach der staatlichen Ordnung unseres Kaisertums zu sein.

Die heutige Reichsverfassung erhebt nun „in einer jeden Zweifel ausschliessenden Weise den Bundesrat zu demjenigen Organe des Reiches, in welchem die Souveränität der staatlichen Herrscher zum Ausdruck kommt“[2]). Graf Bismarck sagte auch in diesem Sinne: „Der Bundesrat ist vollständig unentbehrlich, als diejenige Stelle, wo die Souveränität der Einzelstaaten fortfährt, ihren Ausdruck zu finden“[3]).

Demgemäss gibt die Reichsverfassung auch an, dass dem Bundesrate die höchste Gewalt im Reiche zusteht, indem sie dem Bundesrate die wichtigsten Kompetenzen im Staate zuspricht. So wird nach Art. 5 die Reichsgesetzgebung durch den Bundesrat und den Reichstag ausgeübt. Der Bundesrat ist das Organ der Verwaltung und Regierung bei Erlass der zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften. Er ist ferner das Organ der Rechtspflege bei Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten nicht privatrechtlicher Natur, bei Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Bundesstaates und in Fällen der Justizverweigerung. Im heutigen Kaisertume hat also in den wichtigsten Staatsfragen nach dem Buchstaben der Verfassung der Wille des Bundesrates massgebend zu sein.[4]) Mit einem Wort: dem Bundesrat steht die Staatsgewalt zu. — Ein anderes ist es allerdings, ob der Wille des Bundesrates auch wirklich geschieht, ob der Bundesrat auch die Autorität besitzt. Nach solcher Feststellung wird es erst möglich sein, Klarheit über den Sitz der Gewalt und damit Klarheit über die staatsrechtliche Natur des heutigen Kaisertumes zu gewinnen.

---

[1]) Piloty a. a. O. S. 551 ff.
[2]) Piloty a. a. O. S. 574.
[3]) cit. bei Schultze a. a. O. S. 434.
[4]) cf. Piloty a. a. O. S. 552.

Nach der Verfassungsurkunde können die Stimmen der einzelnen Bundesstaaten im Bundesrate nur einheitlich abgegeben werden, sodass z. B. Preussen mit seinen 17 Stimmen nur eine Meinung im Bundesrate vertreten kann und nur einheitlich stimmen kann. Das zwingt aber zu vorherigen Beratungen ausserhalb des Bundesrates; denn sonst würden die einzelnen Bevollmächtigten nicht einheitlich stimmen. Diese Beratungen ausserhalb des Bundesstaates finden im preussischen Ministerium statt. Da nun, wie oben ausgeführt, zunächst der Reichskanzler, der notwendiger Weise auch preussischer Ministerpräsident sein muss,[1]) daran als Bundesratsmitglied teilnehmen muss, so hat der im Schosse des preussischen Ministeriums gefasste Beschluss schon die Macht der Präsidialstimme für sich, sofern nur der König von Preussen diesem vom preussischen Staatsministerium ausgearbeiteten Präsidialantrag seine Zustimmung gibt. Mit der Zustimmung aber „ermächtigt der König seinen Präsidialgesandten, den Antrag im Bundesrate einzubringen“[2]). Wir sehen also, wie unter Ausschaltung des Bundesrates und ausserhalb desselben unter massgebenden Einfluss des Kaisers sich die Verhandlung vollzieht, die dann später als vollendete Tatsache im Bundesrat in Erscheinung tritt.

Dies würde aber immerhin nur eine internpreussische Angelegenheit bedeuten, wenn sich nicht ferner allmählich eine staatsrechtlich wichtige Veränderung in der Zusammensetzung des Bundesrats ergeben hätte.

Nach der Reichsverfassung stehen der Bundesrat und die Reichsämter voneinander getrennt und unabhängig. „In Wirklichkeit besteht die engste Verbindung unter ihnen, indem die Staatssekretäre, bisweilen auch Unterstaatssekretär der Reichsämter wenigstens der wichtigsten unter ihnen, zu preussischen Bevollmächtigten ernannt werden.“[3]) Es ergibt sich daraus ein gegenseitiges Beeinflussen und Einwirken von Reich und preussischem Staat und zwar wiederum ausserhalb

[1]) Labend: fn der DJZ. 1911 Nr. 1, S. 3.
[2]) Ebenda S. 5.
[3]) Laband; DJZ. 1911. Nr. 1, S. 7.

des Bundesstaates. Denn die oben geschilderten Verhandlungen im preussischen Ministerium über Präsidialanträge im Bundesrate werden damit wesentlich durch die von den Staatssekretären vertretenden Reichsinteressen beeinflusst und andererseits kann Preussen auch bei diesen Vorberatungen auf das Reich durch die Staatssekretäre einwirken. Daraus ergibt sich aber, dass die vom König von Preussen seinem Präsidialgesandten, dem Reichskanzler erteilte Ermächtigung zur Einbringung eines Präsidialantrages im Bundesrate, in Übereinstimmung zwischen dem Reich und dem preussischen Staate geschieht. Ein solcher vom Kaiser ausgehender Präsidialantrag hat also nicht nur die materielle Wirkung der Präsidialmacht (Art. 5, 2), sondern auch die ideelle Wirkung für sich, dass die Stimmen der Chefs der Reichsämter zustimmen, die als preussische Bevollmächtigte nicht anders stimmen können, als die anderen preussischen Bevollmächtigten. Denn während „alle nicht preussischen Stimmen nach selbständiger Prüfung seitens der einzelnen Regierungen dafür oder dagegen abgegeben werden können, ist es gerade aus dem Grunde, dass die kaiserlichen Anträge preussische sind, unmöglich, dass die preussischen Stimmen sich dagegen erklären“ [1]). Auch hierdurch gewinnt die staatsrechtliche Stellung des deutschen Kaisers an Autorität, wenn er auch damit allein für sich nicht die Machtstellung des Monarchen des Verfassungsentwurfes von 1848 hat. Dazu fehlt es ihm trotz der Wandlungen, die die staatsrechtliche Stellung des deutschen Kaisertums im Laufe der Jahrzehnte durchgemacht hat, vor allem an dem absoluten Veto und an dem Rechte der Gesetzessanktion, mit einem Wort an der Staatsgewalt, die heute dem Bundesrate zusteht. Daraus ergibt sich aber die staatsrechtlich interessante Tatsache, dass in der Person des Kaisers in seinem Verhältnis zum Bundesrat eine Trennung von Autorität und Staatsgewalt stattfindet. Der Kaiser des Verfassungsentwurfes von 1848 hatte die Staatsgewalt für sich und vermutlich hätte er in der Praxis, wofern er nur eine starke Persönlichkeit gewesen wäre, auch die Autorität

[1]) Laband: Vortrag in der Gehestiftung. S. 20.

gehabt. Heute ruht die Staatsgewalt zum grössten Teil beim Bundesrate. Soweit der Kaiser Staatsgewalt hat, ist er ein „doppeltes Wesen, König von Preussen und Bundespräsidium.“[1])

Die Autorität dagegen ruht beim Kaiser. Denn „mit dem Merkmal als eines reinen Organes der Exekution“[1]) ist des Kaisers staatsrechtliche Stellung nicht gezeichnet. Sein Wille hat im Laufe der Zeit einen massgebenden Einfluss gewonnen. Als Träger der Autorität im Reiche — und das ist der Kaiser allmählich unbestreitbar geworden, — ist er aber eine Einheit. Man kann sich den König von Preussen und deutschen Kaiser, der doch schliesslich nur eine Person ist, auch nur als eine einheitliche Autorität denken. Was er als Bundespräsidium zu sagen hat und gilt, das wird in Hinsicht auf seine Autorität durch seine Stellung als König von Preussen wesentlich beeinflusst, wie auch umgekehrt. Wenn der König von Preussen im Bunde seine Stimme abgibt, so tut er das zwar nur als primus inter pares und nur als König von Preussen. Es kann aber dabei doch nie abgesehen werden von der rechtlich notwendigen Tatsache, dass dieser König von Preussen eben auch der deutsche Kaiser ist. Die Einheit der Autorität ist sogar durch einige Bestimmungen der Verfassung gesichert, vor allem durch die, wonach 14 Stimmen im Bundesrat, also auch Preussens Stimmen allein, jede Verfassungsänderung und damit auch jede Änderung an den Rechten des deutschen Kaisers verhindern können. Die Autorität des deutschen Kaisers ruht also auf derjenigen des Königs von Preussen nicht nur tatsächlich, sondern auch rechtlich“[2]).

Es kommt schliesslich noch ein drittes hinzu, dass sich ebenfalls ausserhalb des Bundesrats vollzieht und des Kaisers Autorität stärkt. Während nämlich im Verfassungsentwurf von 1848 ausdrücklich im § 3 a bestimmt ist: „ständige Gesamtschaften zwischen den einzelnen Staaten finden nicht weiter statt“, hat sich im deutschen Reich aus der Zeit des deutschen Bundes die Einrichtung der Gesandtschaften erhalten, welche die deutschen Regierungen gegenseitig beieinander-

[1]) Piloty a. a. O. S. 574.
[2]) Piloty a. a. O. S. 574.

halten. Diese Einrichtung hat Bismarck „für ein unabweisbares Bedürfnis[1])“ erklärt, und zwar zu dem Zwecke, damit das Präsidium und der Bundeskanzler auf die Regierungen der Bundesstaaten in Bundesangelegenheiten, namentlich auf ihre Abstimmung im Bundesrate eine Einwirkung ausüben können[2])“. Auch an dieser Tatsache, die die Stärkung der kaiserlichen Autorität bedeutet, darf bei einer Untersuchung der staatsrechtlichen Stellung des heutigen deutschen Kaisertums nicht vorübergegangen werden, wenn dabei auch nicht übersehen werden darf, dass sich dieser Verkehr zwischen dem Präsidium und den Regierungen der Bundesstaaten nach dem Grundsatze des „do ut des“ abspielt. Diese Einwirkung auf die Abstimmung wird oft mit Zugeständnissen auf anderen Gebieten erkauft werden müssen. Dennoch bedeutet auch diese Tatsache eine Wandlung der Reichsverfassung, die im Vergleiche mit dem Verfassungsentwurfe von 1848 ebenso beachtet werden muss, wie die Wandlungen, die das Kaisertum dieses Verfassungsentwurfes durchgemacht hätte, wenn es sich in der Praxis hätte zeigen können.

Über die Bedeutung dieser Wandlung sei auf die Ausführungen Labands in der DJZ. von 1911 Nr. 1 verwiesen:

„Diese Aufgabe“, nämlich als Mittel für den Zweck zu dienen, dass der Kaiser und der Reichskanzler auf die Regierungen der Bundesstaaten in Bundesangelegenheiten, namentlich auf ihre Abstimmung im Bundesrate, eine Einwirkung ausüben können, „fällt natürlich den preussischen Gesandten an den deutschen Höfen zu. Und da der König von Preussen zugleich Kaiser, und der preussische Ministerpräsident zugleich Reichskanzler ist, so haben diese Gesandtschaften, abgesehen von den Angelegenheiten des Hofes usw. ganz besonders die Aufgabe in Reichsangelegenheiten tätig zu sein, sie bilden daher eine Einrichtung, welche neben der verfassungsmässigen Organisation des Reiches hervorgeht. Der Reichskanzler hat Gesandtschaften bei allen deutschen Staaten zur Verfügung, durch welche er ausser-

[1]) Laband: DJZ. 1911. Nr. 1, S. 3.

[2]) Ebenda:

halb des Bundesrates mit der Regierung über Gesetzesvorschläge, Finanzmassregeln und andere Angelegenheiten verhandelt. Der Schwerpunkt dieser Einrichtung liegt darin, dass diese Verhandlungen geführt und zum Abschluss gebracht werden, bevor die Angelegenheit im Bundesrate zur Beratung kommt. Bei der Beschlussfassung des Bundesrates soll soviel wie möglich eine Majorisierung vermieden werden, sowohl Preussens durch eine seinen Vorschlag ablehnende Koalition von Mittel- und Kleinstaaten, als der letzteren durch die Stimmen Preussens und zu seiner Verfügung stehenden Stimmen von Kleinstaaten. Dabei kommt es natürlicher Weise namentlich auf die Zustimmung der grösseren Staaten, vor allem Bayerns, und allenfalls der bei einer bestimmten Angelegenheit besonders interessierten Staaten an, während die durch Militärkonventionen, Eisenbahnbesitz und andere Verhältnisse ohnehin von Preussen abhängigen mitteldeutschen Kleinstaaten der Führung Preussens sich nicht entziehen können, auch ohne dass mit ihnen besonders verhandelt wird. Die Stimme eines Staates im Bundesrate ist daher keineswegs die Diagonale der innerhalb dieses Staates wirkenden Kräfte, sondern diese Linie wird erheblich beeinflusst und aus ihrer Richtung gebracht durch eine Kraft, die ausserhalb des Einzelstaates ihren Ursprung hat und welche vom Kaiser und in seiner Vertretung vom Reichskanzler ausgeht“ [1]).

Es ergibt sich daraus, wie die Entwicklung dahin drängt, aus dem Bundesrat, der verfassungsmässig die Staatsgewalt hat, den Kaiser, so wie es der Verfassungsentwurf von 1848 staatsrechtlich bestimmt hat, tatsächlich zum Monarchen zu machen. Denn, wenn der Kaiser und König von Preussen seinen Willen im Reiche in allen wichtigen Staatsfragen durchzusetzen vermag, dann besitzt er m. E., ungeachtet, wem die Staatsgewalt zusteht, die Herrschaft. Denn „die Herrschaft ist nur menschlicher Wille, angewendet auf den Staat. Menschlicher Wille wirkt und bindet im Staat und Recht als Herrschaft.“ [2]).

[1]) Laband: DJZ. 1911 Nr. 1, S. 4.

[2]) Piloty a. a. O. S. 576.

Diese Erscheinung der Trennung von Autorität und Staatsgewalt ähnelt der fränkischen Monarchie[1]). Auch der Majordomus war nicht Monarch und doch war das Majordomat allmählich zu entscheidendem Einfluss gekommen und hat das Königtum in Schatten gestellt. Majordomus und König bildeten in der Frankenzeit die Monarchie in der Weise, dass der König die Staatsgewalt, der Majordomus aber die Autorität hatte. „Unter den schwachen Königen aus dem Hause der Merowinger konnte dieser Hofbeamte tatsächlich soviel Autorität erlangen, dass er zum Regenten und schliesslich zum König des Landes wurde. Unter der Autorität dieser Hausmeier scheinen die Merowinger etwas rascher ausgestorben zu sein, als es dem natürlichen Gange der Dinge entsprochen hätte."[2]) So ist es auch heute. Der Kaiser als Träger der Autorität, wie in der fränkischen Monarchie der Majordomus und der Bundesrat als der Träger der Staatsgewalt, wie in der fränkischen Monarchie der König, sie bilden zusammen die Herrschaft und auch in der Weise, dass des Kaisers Stellung allmählich die des Bundesrats in Schatten gestellt hat.

Jedoch darf, wenn auch die Wandlungen der Reichsverfassung durchaus berücksichtigt werden müssen, die staatsrechtliche Stellung des Kaisertumes im Vergleich mit der des Verfassungsentwurfes von 1848 in erster Linie nur unter dem Gesichtspunkte der Reichsverfassung betrachtet werden. Und nach dieser steht zweifellos dem Kaiser allein nicht Monarcheneigenschaft zu, sondern vielleicht im Zusammenwirken mit dem mit monarchischen Kompetenzen ausgestatteten Bundesrat, ohne dass man nun den Bundesrat damit als Monarchen bezeichnen dürfte. Denn, wie oben ausgeführt, ist ein kollegialer Monarch undenkbar, will man nicht die Begriffe vollständig verkehren. — Aus alldem geht aber bereits das hervor, dass die staatsrechtliche Natur des heutigen Kaisertums unter die im Anfang der Arbeit aufgestellten Typen der Monarchie, Aristokratie oder Demokratie schwerlich zu

[1]) cf. Piloty a. a. O. S. 559.

[2]) Piloty a. a. O. S. 560.

bringen sein wird. Das deutsche Kaisertum ist eben in seiner staatsrechtlichen Natur etwas ganz eigenartiges, noch nie dagewesenes. Seine staatsrechtliche Natur zu finden ist aber ferner deshalb so schwierig, weil die Frage nach dem Sitz der Gewalt im Sinne Pilotys nicht ohne weiteres hier beantwortet werden kann. Denn es findet eine Trennung von Autorität und Staatsgewalt statt.

Zur Monarchie fehlt es an einer physischen Person, die Staatsgewalt und Autorität in sich vereinigt; des Bundesrates verfassungsgemässe Staatsgewalt ist doch zu gross, als dass man dem Kaiser, auch wenn er alleiniger Träger der Autorität ist, ohne weiteres Monarcheneigenschaft zusprechen könnte. Anderseits macht es auch Schwierigkeiten, die staatsrechtliche Stellung des heutigen Kaisertums als Aristokratie zu bezeichnen, etwa weil der Bundesrat ein Kollegium besonders hervorragender Persönlichkeiten ist. Der Kaiser hat als König von Preussen doch auch einen nicht zu unterschätzenden Teil der Staatsgewalt durch seine 17 preussischen Stimmen im Bundesrat, sein Veto bei Verfassungsänderungen, ferner durch seine Präsidialstimme, mit der er bei den Gesetzesvorschlägen über das Militärwesen, die Kriegsmarine und in Zoll- und Steuersachen den Ausschlag gibt, wenn er sich für die Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht. Ein bedeutender Teil der Staatsgewalt ist auch in seinem Oberbefehl über Landheer und Flotte, in der obersten Leitung der Post- und Telegraphenverwaltung enthalten. Ganz besonders aber hat der Bundesrat seit dem Bestehen des Reiches doch zu wenig Autorität zu gewinnen vermocht, was man vielleicht bei Gründung des Reiches nicht erwartet hat. Diese Trennung von Autorität in Staatsgewalt übersieht z. B. Fischer, das Recht des deutschen Kaisers[1]) vollständig, wenn er schreibt: „Wie schon erwähnt, steht die Reichsgewalt im wesentlichen der Gesamtheit der 22 deutschen Bundesfürsten und der 3 Bürgerschaften der Hansastädte als Inhaber territorialer Staatsgewalt, also einem Kreise hervorragender Volksgenossen, pro

[1]) Fischer a. a. O. S. 43.

indiviso kraft eigenen Rechtes zu. Daraus folgt zunächst, dass das deutsche Reich im wesentlichen eine Aristokratie ist.“[1]) Diese Feststellung schränkt Fischer allerdings wieder ein, indem er schreibt: „Aber nur im wesentlichen eine Aristokratie, denn nach richtiger Auffassung ist die Gesamtheit der verbündeten Regierungen nicht ausschliessliche Trägerin der Reichssouveränität.“ Eine nähere Begründung und Erläuterung gibt Fischer nicht. Zu diesem Resultat kann man allerdings nur kommen, wenn man keine Unterscheidung zwischen Autorität und Staatsgewalt macht.

Mit dieser Unterscheidung Pilotys wird man aber unschwer zu der Erkenntnis kommen, dass das heutige, wie oben ausgeführt, von Preussen konstruierte Kaisertum von dem König von Preussen als deutschen Kaiser regiert wird. Tatsächlich dürfte damit dasselbe erreicht sein, was Dahlmann und die 17 Männer des allgemeinen Vertrauens im Jahre 1848 mit ihrem Verfassungsentwurf erstrebt haben. Denn sie gaben ihrem Kaiser, der auch nur ein deutscher Fürst, wahrscheinlich der König von Preussen gewesen wäre, so viel Staatsgewalt, dass er wohl auch die Macht gehabt hätte, seinen Willen auch wirklich durchzusetzen, die Autorität sich zu sichern.

Die Gründe für diesen preussischen Einfluss sind nicht allein in der rechtlichen und tatsächlichen Stellung des Kaisers und preussischen Königs, sondern auch in der Stellung des Reichskanzlers enthalten.

Wenn im Verfassungsentwurf von 1848 die konstitutionelle Monarchie bezüglich der Reichsminister in sofern nicht ganz durchgeführt war, als sie der Anklage des Reichstags unterlagen, so ist heute die Stellung des Reichskanzlers einem konstitutionellen Staate entsprechend. Er wird vom Kaiser ernannt und ist ihm verantwortlich. Über sein Bleiben im Amt entscheidet nicht das Parlament, sondern nur des Kaisers Wille. Also auch hier bricht sich des preussischen Kaisers Autorität Bahn. Kaiser und König von Preussen ist, wie

[1]) Fischer a. a. O. S. 43.

oben ausgeführt, „bezüglich der Autorität eine Einheit.“[1]) Es scheint so, als ob hier eine Trennung von Autorität und Staatsgewalt nicht stattfinden würde, denn der Kaiser hat diesen Ausschnitt der Staatsgewalt verfassungsgemäss erhalten. Er hat aber auch, wie oben ausgeführt, eine mächtige Einwirkung auf alle wichtigen Staatsaktionen, auch da, wo die Verfassung es vielleicht nicht immer so beabsichtigt hat. Man könnte denken, dass er beim Reichskanzler umsomehr seine Autorität geltend machen könnte.

Bei näherer Betrachtung erheben sich allerdings Zweifel und Bedenken.

Nach der Verfassung Art. 15 entscheidet des Kaisers Wille über das Bleiben des Reichskanzlers im Amte, doch es fragt sich, ob auch tatsächlich dies so geblieben ist, wie es die Reichsverfassung gewollt hat.

So wird man nicht an der Tatsache vorübergehen können, dass der Fürst Bülow sein Amt niederlegte, als der Reichstag eine Parlamentsmajorität gebildet hatte, die der vom Fürsten Bülow gebildeten entgegentrat und sie zerstörte. Damit hatte der Reichskanzler seinen Stützpunkt, seine Parlamentsmajorität verloren, und tatsächlich ist er dann aus seinem Amte geschieden. Ob dies die Folge der Zerstörung der vom Fürsten Bülow geschaffenen Parlamentsmajorität ist, oder ob er auch ohne diese Zerstörung gegangen wäre, lässt sich allerdings mit Sicherheit nicht sagen. Immerhin lässt sich nicht denken, wie des Kaisers Wille namentlich in der Gesetzgebung durchdringen sollte, wenn nicht das Parlament in seiner Majorität zustimmen würde. Auch die Bezeichnung grosser Parteiführer im Parlament als ungekrönte Könige würde diese Auffassung von der Macht des Parlamentes bestätigen.

Daraus ergibt sich die merkwürdige Tatsache, dass die Entwicklung einerseits heute durch Stärkung der Autorität des Kaisers zu einem absoluten und durch Stärkung des Parlaments zu einem parlamentarischen Staatswesen hindrängt. Damit würde Preussen und des preussischen Königs

[1]) Piloty a. a. O. S. 574.

Macht im heutigen Kaisertume von dem grossen Einfluss, den es seit den ersten Einheitsbestrebungen gehabt hat, nicht unbedeutend verlieren. Jedoch kann man wohl noch heute sagen, dass der Reichstag bisher noch stets eine Majorität von Abgeordneten gebildet hat, die treu zu Thron und Altar halten. Und ebenso, wie Preussen durch die Gesandtschaften an den einzelnen Höfen vor wichtigen Beratungen im Bundesrate mit den Einzelstaaten Fühlung nimmt und seinen Einfluss ausserhalb des Bundesrates ausübt,[1]) wie dies Laband treffend ausgeführt hat, ebenso finden auch vor wichtigen Entscheidungen und Gesetzesvorlagen im Reichstage Besprechungen seitens der Regierung mit den Führern der grossen nationalen Parteien statt. Damit ist das Präsidium und der Bundeskanzler in der Lage auch auf den Reichstag einzuwirken, und damit wird wieder Preussens Einfluss, des Kaisers Autorität gestärkt.

Würde der Entwurf von 1848 auch Gestalt angenommen haben, so würde die Aufgabe lauten, auch die Wandlungen des Kaisertums des Verfassungsentwurfes von 1848 denen der heutigen Reichsverfassung entgegenzuhalten. Da dies nicht der Fall ist, so musste die saatsrechtliche Natur des heutigen Kaisertums mit der des Verfassungentwurfes von 1848, wenn auch unter Berücksichtigung der Wandlungen, vornehmlich nach den Verfassungsbestimmungen verglichen werden. Wenn diese Parallele allerdings nur das negative Ergebnis gehabt hat, dass das heutige Kaisertum im Gegensatz zu dem des Verfassungsentwurfes von 1848 jedenfalls keine Monarchie ist, so kommt doch insofern Klarheit in die staatsrechtliche Natur des von Preussen konstruierten Kaisertums hinein, als in demselben Preussens Macht, des Kaisers Autorität eine mächtige ist.

„Zu den wesentlichen Erfordernissen einer jeden staatlichen Ordnung gehört Klarheit über den Sitz der Gewalt[2])". Diese allgemein staatsrechtliche Erkenntnis gibt uns Klarheit über die staatliche Ordnung im heutigen Kaisertum. Denn

[1]) Laband „Deutsche Juristenzeitung" 1911 Nr. 1 S. 3.

[2]) Piloty a. a. O. S. 551.

der Sitz der Gewalt ruht bei Preussen, bei Preussens König, beim Kaiser.

Der Vergleich mit den beiden anderen Verfassungsentwürfen wird dies Ergebnis bestätigen. Die staatsrechtliche Stellung des heutigen deutschen Kaisertums verglichen mit der Reichsverfassung vom 28. März 1849 ergibt in der äusserlichen Struktur beider Kaiserreiche gewisse Ähnlichkeiten.

In beiden Verfassungen ist die kaiserliche Würde „erblich im Hause des Fürsten, dem sie übertragen worden; sie vererbt im Mannesstamme nach dem Rechte der Erstgeburt.“ Dies bestimmt für den Verfassungsentwurf von 1849 der § 69, während für die heutige Reichsverfassung dies aus Art. 11 hervorgeht, wonach das Präsidium des Bundes dem Könige von Preussen zusteht, im Zusammenhange mit Art. 53 der preussischen Verfassungsurkunde, die die Erblichkeit der Krone Preussens den königlichen Hausgesetzen gemäss in dem Mannesstamme des königlichen Hauses nach dem Rechte der Erstgeburt und der agnatischen Linealfolge bestimmt. Auch in dem kaiserlichen Titel, der in der Reichsverfassung von 1849 mit „Kaiser der Deutschen —“ (§ 70) und heute als „Deutscher Kaiser“ Art. 11 festgesezt ist, ist ein Unterschied nicht zu finden; vielmehr vermeiden beide einen Titel, der die Hoheit über deutsches Gebiet wie „Kaiser von Deutschland“ bezeichnen würde. Auch in diesem Verfassungsentwurfe bezieht der Kaiser zum Unterschiede von heute eine Zivilliste, welche der Reichstag festsetzt (§ 72) und ebenfalls ist in ihm eine Bestimmung über die Residenz getroffen, die am Sitze der Reichsregierung sein soll. „Wenigstens während der Dauer des Reichstages wird der Kaiser dort bleibend residieren. Die Bestimmungen über den Sitz der Reichsregierung bleiben einem Reichsgesetze vorbehalten.“ Wie oben bereits ausgeführt, sind Bestimmungen über die Residenz des Kaisers heute nicht getroffen. Sie ergeben sich von selbst durch die Stellung des Kaisers als König von Preussen, dessen Residenz Berlin ist. Auch die Vorschrift des § 71, dass der Kaiser wenigstens während der Dauer des Reichstages in seiner Residenz bleibend residieren soll,

hat man heute mit der Würde eines deutschen Kaisers nicht vereinen können. Auch im Verfassungsentwurfe von 1849 ist der Kaiser als Publikationsorgan gedacht. „Er verkündigt die Reichsgesetze und erlässt die zur Vollziehung derselben nötigen Verordnungen", (§ 80) eine Bestimmung von demselben Inhalt des Art. 17 der heutigen Verfassung: „Dem Kaiser steht die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze und die Überwachung der Ausführung derselben zu". Auch das Erfordernis der Gegenzeichnung ist in beiden Verfassungen ausgesprochen. Für den Verfassungsentwurf von 1849 trifft diese Bestimmung des § 74: „Alle Regierungshandlungen des Kaisers bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung von wenigstens einem der Reichsminister, welcher dadurch die Verantwortung übernimmt." Heute bedürfen alle Anordnungen und Verfügungen des Kaisers zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des einen Reichsministers, des Reichskanzlers, und zugleich preussischen Miniserpräsidenten, welcher dadurch die Verantwortung übernimmt Art. 17. Schliesslich hat der Kaiser in beiden Verfassungen das Recht, den Reichstag zu berufen, zu vertagen und zu schliessen. Im Verfassungsentwurf von 1849 hat er ausserdem noch das Recht, das Volkshaus aufzulösen. Heute ist eine Auflösung des Reichstages nur mit Zustimmung des Bundesrates möglich. Wie oben bereits ausgeführt, hat der Kaiser auf die Entschliessung des Bundesrates einen bestimmenden Einfluss. Des Kaisers Wille, seine Autorität gibt ihm heute tatsächlich die Macht, welche ihm der Verfassungsentwurf von 1849 an Staatsgewalt zugeschrieben hat.

Im Verfassungsentwurfe von 1849 ist dies Auflösungsrecht eine notwendige Konsequenz der parlamentarischen Struktur des Kaisertums. Wegen der Macht des Volkes musste dem Kaiser die Möglichkeit gegeben werden den wahren Willen des Volkes, wie es im Parlamente durch seine Abgeordneten vertreten ist, zur Geltung zu bringen. Glaubt der Kaiser, die augenblickliche Zusammensetzung des Volkshauses werde nicht den wahren Willen des Volkes repräsentieren und durchsetzen, so hat er das Volkshaus aufzulösen,

und neue Wahlen müssen zeigen, ob das alte Parlament die rechte Vertretung des Volkes dargestellt hat. Denn beim Volke, vertreten durch seine Abgeordneten, liegt im Verfassungsentwurfe von 1849 die Souveränität dieses Kaisertums. Dieses Auflösungsrecht des Kaisers im Verfassungsentwurf von 1849 ist nicht ein Beweis seiner Machtfülle, sondern umgekehrt ein Ausfluss uud eine notwendige Konsequenz der Machtfülle des Volkes. Heute dagegen ist dem Kaiser ein Auflösungsrecht formell rechtlich durch die Verfassung nicht gegeben. Die Auflösung ist vielmehr an die Zustimmung des souveränen Bundesstaates geknüpft. „Denn die Souveränität ruht nicht beim Kaiser, sie ruht bei der Gesamtheit der verbündeten Regierungen[1])". Heute, 40 Jahre später, muss man aber unter Berücksichtigung der tatsächlichen Entwickelung unseres Kaisertumes auch hier von einer Trennung von Autorität und Staatsgewalt sprechen. Die Staatsgewalt liegt beim Bundesrat, denn dieser hat, sowie der Kaiser im Verfassungsentwurf von 1849 das Recht den Reichstag aufzulösen. Aber die Autorität ruht heute beim Kaiser und König von Preussen, die eine Einheit ist. „Denn was er als Bundespräsidium zu sagen hat und gilt, das wird in Hinsicht auf seine Autorität durch seine Stellung als König von Preussen wesentlich beeinflusst, wie auch umgekehrt. Seine Autorität ist eine Einheit[2])". Deshalb aber darf man zweifeln, ob die Souveränität, die Herrschaft, die keinen Willen über sich kennt, wirklich noch bei der Gesamtheit der verbündeten Regierungen ruht; ob nicht vielmehr die Herrschaft, die ja „nur menschlicher Wille, angewendet auf den Staat[3])" ist, beim Kaiser, beim preussischen König liegt. Denn durch die ausserhalb des Bundesrates unter Führung des von Preussen ernannten Reichskanzlers und der Staatssekretäre als preussische Bevollmächtigte erfolgenden Beratungen über die Auflösung des Reichstages ist es

[1]) v. Bismarck: Reichstagsrede vom 19. April 1871 cit. bei O. Mayer a. a. O. S. 365.

[2]) Piloty a. a. O. S. 574.

[3]) Piloty a. a. O. S. 576.

von selbst gegeben, dass beiderseitige Einwirkungen ausgehen, die dann durch Vermittelung der Gesandtschaften auch in den einzelnen Bundesstaaten sich geltend machen, sodass die ausserhalb des Bundesrats wirkende, vom Kaiser ausgehende Kraft[1]), auch bei der Frage der Auflösung des Reichstages von erheblicher Bedeutung ist. Nur ist dann diese Kraft nicht, wie im Verfassungsentwurf von 1849 dazu da, um durch ihre Erforschung des wahren Volkswillens der souveränen Macht des Volkes Geltung zu verschaffen, sondern um durch Auflösung des Reichstages und Neuwahl ein Parlament zu erhalten, das in Übereinstimmung mit dem Bundesrat und mit der innerhalb des Bundesrates mächtig wirkenden Autorität des Kaisers eine diesem genehme Abstimmung und Zustimmung erzielt.

Nach aussen hin sind die kaiserlichen Befugnisse in beiden Verfassungen ähnlich. Der Kaiser übt im Verfassungsentwurf von 1849 gemäss § 75: „Die völkerrechtliche Vertretung des deutschen Reiches und der einzelnen deutschen Staaten aus. Er stellt die Reichsgesandten und die Konsuln an und führt den diplomatischen Verkehr.“ Heute hat der Kaiser gemäss Art. 11 ebenfalls „das Reich völkerrechtlich zu vertreten, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen.“ Jedoch ist heute gemäss Art. 56 die Anstellung der Konsuln an die Vernehmung des Ausschusses des Bundesrates für Handel und Verkehr geknüpft. Schliesslich ist das Recht des Abschlusses von Bündnissen und Verträgen mit auswärtigen Mächten in beiden Verfassungen dem Kaiser zuerkannt (§ 77 Art. 11). Jedoch ist des Kaisers Staatsgewalt auch in beiden Verfassungen darin beschränkt. Im Verfassungsentwurf von 1849 ist bestimmt, dass sich der Abschluss von Bündnissen und Verträgen mit den auswärtigen Mächten unter Mitwirkung des Reichstages vollzieht, soweit diese in der Verfassung vorbehalten ist. Gemäss § 102 Z. 5 ist aber ein Reichstagsbeschluss erforderlich, „wenn Handels-, Schiffahrts- und Auslieferungsverträge mit dem Ausland geschlossen werden, sowie überhaupt völkerrechtliche Verträge,

[1]) Labend: DJZ. 1911 Nr. 1 S. 4.

sofern sie das Reich belasten.“ Die Beschränkung der Staatsgewalt des Kaisers liegt in der heutigen Reichsverfassung darin, dass die Zustimmung des Bundesrates und die Genehmigung des Reichstages zur Gültigkeit solcher Verträge mit fremden Staaten notwendig ist, insoweit diese sich auf dem Artikel 4 vorbehaltenen Materien der durch Bundesrat und Reichstag ausgeübten Reichsgesetzgebung bezieht (Art. 11).

Die der Natur eines Staatenbundes entsprechende Bestimmung des § 78 im Verfassungsentwurf von 1849, wonach alle Verträge nicht rein privatrechtlichen Inhalts, welche deutsche Regierungen unter sich oder mit auswärtigen Regierungen abschliessen, dem Kaiser zur Kenntnisnahme und insoweit das Reichsinteresse dabei beteiligt ist, zur Bestätigung vorzulegen sind, konnte nicht Gegenstand der heutigen Reichsverfassung sein, da sie die Verfassung eines Bundesstaates ist, in welchem im Interesse der Einheit des Bundes die Macht der einzelnen Bundesstaaten zu Gunsten der Zentralgewalt hat eingeschränkt werden müssen.

Eine Ähnlichkeit zwischen beiden Verfassungen besteht auch in dem Recht des Krieges und Friedens. Im Verfassungsentwurf von 1849 steht dies Recht ausschliesslich der Reichsgewalt zu (§ 10), während der Kaiser als Organ der Reichsgewalt, die, wie gezeigt, bei dem durch das Parlament vertretenem Volke liegt, den Krieg erklärt und den Frieden schliesst. Auch heute erscheint der Kaiser als Organ des Reiches. Denn im Namen des Reiches hat der Kaiser Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen, und das Recht des Krieges ist durch Art. 11 S. 2 ausdrücklich an die Zustimmung des Bundesrates geknüpft, „es sei denn, dass ein Angriff auf ein Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgt“. Es scheint so, als ob diese Bestimmung die Staatsgewalt des Bundesrates stärken würde. Tatsächlich aber vermehrt sie die Macht des preussischen Präsidiums im heutigen Kaisertume. Bereits oben ist diese Bestimmung, die schon in der norddeutschen Bundesverfassung stand, zum Gegenstand eingehender Erörterungen gemacht werden.

Wir stellen fest, dass die Entscheidung, dass Deutschland angegriffen wird, „dass ein Angriff auf ein Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgt“ beim Bundespräsidium, im Willen des preussischen Königs liegt. Ebenso ist es heute. Nun wird niemand bezweifeln, dass in kriegerischen Zeiten der Begriff des kriegerischen Angriffs sehr schwankend sein wird. Da formelle Kriegserklärungen kaum heute mehr erfolgen werden, — England hat meines Wissens noch nie einen Krieg mit vorheriger Kriegserklärung geführt, man denke auch an den russisch-japanischen, den italienisch-türkischen Krieg — so kann schon das Zusammenziehen grösserer Truppenverbände an den Grenzen, grösserer Flotteneinheiten in kriegerischen Zeiten als ein Angriff angesehen werden, obwohl noch kein Krieg erklärt ist. Wenn nun aber der Kaiser die Entscheidung über die Frage hat, ob ein Angriff vorliegt oder nicht, so liegt es auch in seinem Willen jederzeit den Krieg zu beginnen. Ebenso wie in der norddeutschen Bundesverfassung, die ja auf den die Hegemonie Preussens statuierenden Grundzügen vom 10. Juni 1866 ruht, so gibt diese Bestimmung nicht dem Bundesrat, sondern dem Kaiser die Macht der Entscheidung in einer der wichtigsten Staatsfragen. Preussens Einfluss im heutigen Kaisertum ist hier massgebend.

Was schliesslich die kaiserlichen Befugnisse bezüglich der Gesetzgebung betreffen, so übt nach § 80 des Verfassungsentwurfes von 1849 der Kaiser die gesetzgebende Gewalt in Gemeinschaft mit dem Reichstage unter den verfassungsmässigen Beschränkungen aus. Diese sind aber, wie bereits oben ausgeführt, so erheblich, dass von einer gesetzgebenden Gewalt des Kaisers nicht gesprochen werden kann. Denn der Kaiser hat nur ein suspensives Veto. Demgegenüber hat heute der Kaiser — abgesehen von der tatsächlichen von ihm ausgehenden Macht seiner Autorität — dadurch durch die Verfassung in der Gesetzgebung mehr Befugnisse erhalten, dass er bei den wichtigen Materien der Gesetzgebung über das Militärwesen, die Kriegsmarine und das Zoll- und Steuerwesen bei einer Meinungsverschiedenheit im Bundesrate den

Ausschlag gibt, sofern er sich für die Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht. Im Verfassungsentwurfe von 1849 sind dagegen alle souveränen Kompetenzen dem Reichstage und damit dem Volke zugestanden, wie das absolute Veto bei der Gesetzgebung und die Gesetzessanktion.

Hauptsächlich aber unterscheidet sich die staatsrechtliche Natur des heutigen Kaisertums von dem des Verfassungsentwurfes von 1849 durch die Bestimmung über Verfassungsänderungen. In dem Verfassungsentwurf von 1849 war der Kaiser dem absetzbaren Präsidenten einer Republik gleichgestellt. Denn er konnte selbst Verfassungsänderungen nicht verhindern; er war also völlig abhängig von dem im Reichstage durch seine Abgeordnete vertretenem Volke. Heute gelten Verfassungsänderungen als abgelehnt, wenn sie im Bundesrate 14 Stimmen gegen sich haben, d. h. aber, dass der Kaiser als König von Preussen allein vermöge seiner 17 preussischen Stimmen stets ein absolutes Veto bei Verfassungsänderungen hat. Wenn es feststeht, dass der Kaiser heute die Autorität hat, so wie in der fränkischen Monarchie der majordomus[1]), so findet bei Verfassungsänderungen jedenfalls eine Trennung von Staatsgewalt und Autorität nicht statt. Denn hier hat der Kaiser neben seiner Autorität auch die Staatsgewalt vermöge seiner 17 preussischen Stimmen im Bundesrate. Das preussische Element ist es, das hier den Ausschlag gibt, das den König von Preussen als deutschen Kaiser Staatsgewalt und Autorität gibt.

Während nun im Verfassungsentwurfe von 1849, wie oben ausgeführt, die Reichsminister der Anklage eines jeden Hauses unterlagen, und der Kaiser deshalb stets ein der Parlamentsmajorität genehmes Ministerkabinett ernennen und halten musste, sodass daraus besonders die parlamentarische Demokratie als Staatsform des deutschen Kaisertums im Verfassungsentwurfe von 1849 abgeleitet wurde, ist das heutige Kaisertum anders geartet. Denn der Reichsminister, der Reichskanzler, übernimmt zwar auch die Verantwortung für die Gegenzeichnung, aber er ist nicht der Anklage seitens

[1]) cf. Piloty a. a. O. S. 559.

des Parlamentes unterworfen; ein Gesetz über seine Verantwortlichkeit ist nicht ergangen. Wie oben bereits ausgeführt, kann es zweifelhaft sein, ob auch in unserem Kaisertume das Parlament einen massgebenden Einfluss auf die Stellung des Reichskanzlers in seinem Amte ausüben kann. Denn der Reichskanzler erscheint auch heute vom Reichstage abhängig. Dagegen ist heute für Verfassungsänderungen nicht die erschwerende Form wie in der parlamentarischen Demokratie des Verfassungsentwurfes von 1849 vorgeschrieben, dass es zu einem solchen Beschluss in jedem der beiden Häuser des Reichstages zweier Abstimmungen bedarf (Art. 196). Heute wirkt der Bundesrat und der Reichstag bei Verfassungsänderungen zusammen, indem solche im Wege der Gesetzgebung (Art. 78) also durch die Mehrheitsbeschlüsse des Bundesrats und Reichstags erfolgen. Auch diese Parallele ergibt zunächst das negative Resultat, dass unser Kaisertum im Gegensatze zu dem Kaisertum des Verfassungsentwurfes von 1849 jedenfalls keine Demokratie ist. Andererseits aber auch ergibt dieser Vergleich den Gewinn, der in der Erkenntnis liegt, dass Preussen in dem von ihm konstruierten Kaisertume den Sitz der Gewalt, die Hegemonie inne hat, wenn auch in der Person des preussischen Königs, der zugleich deutscher Kaiser ist, eine Trennung von Autorität und Staatsgewalt in der Hauptsache stattfindet.

Die staatsrechtliche Natur des deutschen Kaisertums in dem Entwurf der sogenannten Unionsverfassung entfernt sich in nur wenigen, aber für die staatsrechtliche Stellung des Kaisertums bedeutungsvollen Bestimmungen von der staatsrechtlichen Stellung des deutschen Kaisertums in der Reichsverfassung von 1849. „Sie ist in allen Hauptpunkten die wörtliche Reproduktion der Frankfurter Reichsverfassung, nur mit zwei wesentlichen Änderungen:“ die Umwandlung des allgemeinen, gleichen direkten Wahlrechts für das Volkshaus in das Dreiklassenwahlrecht; vor allen Dingen aber die Umgestaltung des Reichsoberhauptes[1]).

[1]) Haenel: Rede in Academica Kiel S. 12.

Zunächst ist in der Unionsverfassung der Titel deutscher Kaiser vermieden; das Reichsoberhaupt wird Reichsvorstand genannt. Übereinstimmend dagegen ist in beiden Verfassungen die Bestimmung getroffen, dass die Würde des Reichsvorstandes oder das Präsidium des Bundes mit der Krone von Preussen verbunden ist. Was in der Reichsverfassung von 1849 beabsichtigt und geschehen, aber nicht ausdrücklich in den Verfassungsplan mit aufgenommen war, die neue Kaiserkrone dem König von Preussen anzutragen, das bestimmt die Unionsverfassung. Preussens König sollte der Reichsvorstand in diesem Kaisertume werden. Allerdings sind die Kompetenzen — des Reichsoberhauptes in diesem Entwurf doch anders geartet, als in der Reichsverfassung von 1849. Das macht sich besonders in der Gesetzgebung und bei Verfassungsänderungen geltend. Denn während die Unionsverfassung ein wörtlicher Abdruck der Reichsverfassung von 1849 ist[1]), bestehen hinsichtlich der Gesetzgebung doch Unterschiede, die im Vergleich mit der heutigen Reichsverfassung hervorzuheben sind.

Die Unionsverfassung bestimmt, dass ein Reichsbeschluss nur durch die Übereinstimmung beider Häuser einerseits, sowie des Reichsvorstandes und des Fürstenkollegiums andererseits gültig zustandekommen kann (cf. § 99). Damit ist dem Reichsvorstande der Unionsverfassung, ebenso wie heute dem Kaiser, ein wichtiger Ausschnitt der Staatsgewalt entzogen. Ja, in der Unionsverfassung hat er insofern noch weniger Staatsgewalt, als er als König von Preussen im Fürstenkollegium nur eine von 6 Stimmen hat, während heute der Kaiser als König von Preussen ein Viertel aller Bundesratsstimmen hat. Im Staatenhause der Unionsverfassung hat Preussen von 167 Stimmen allerdings 40; aber diese werden zur Hälfte durch die Volksvertretung ernannt, sodass auf diese 20 Stimmen der König und Kaiser keinen Einfluss auszuüben im Stande ist. Auch kann das Staatenhaus allein keine Machtbefugnisse ausüben, da es zu einem Reichstagsbeschluss der Übereinstimmung von Staaten- und Volkshaus

[1]) cf. Binding: Deutsch. Staatsgrundgesetze S. 54.

bedarf. In der Unionsverfassung herrscht vielmehr das Fürstenkollegium. Denn ihm steht das Recht des Gesetzesvorschlages zu. Es übt die gesetzesgebende Gewalt in Gemeinschaft mit dem Reichstag aus. Der Reichsvorstand nimmt also an der Gesetzgebung keinen Teil. Nur bei gleicher Stimmenzahl entscheidet die Stimme des Vorsitzenden (§ 74), oder in dessen Verhinderung die Stimme Bayerns (§ 76).

Hieraus ergibt sich ein tiefgreifender Unterschied in der staatsrechtlichen Natur beider Reiche. Dieser Unterschied gründet sich aus der verschiedenen Zusammensetzung von Fürstenhaus in der Unionsverfassung und Bundesrat heute. Im Fürstenkollegium sitzen 6 Fürsten. Von diesen 6 Stimmen hat der König von Preussen und Reichsvorstand eine gehabt. Schon deshalb hätte hier der Reichsvorstand schwerlich seinen Willen zur Geltung bringen können. Es hätte ihm mit einem Wort an der Autorität gemangelt. Anders heute. Es ist bereits oben ausgeführt, wie der Kaiser in der Hauptsache heute die Autorität im Reiche hat, wie er durch die Staatssekretäre als preussische Bevollmächtigte, durch seine Gesandten an den deutschen Höfen, durch seine 17 preussischen Stimmen bei Verfassungsänderungen, durch die Entscheidung, ob ein Angriffskrieg vorliegt, seinen Willen fast überall zur Geltung bringen und dadurch Preussens Hegemonie, wie sie schon durch die Grundzüge von 10. Juni 1866 statuiert war, erhalten kann. Solche Autorität hätte der Reichsvorstand der Unionsverfassung wohl nie erreicht, wenn auch die deutschen Staaten, als sich das deutsche Kaisertum allmählich aus dem „Zustande vollständiger Zerklüftung und Zerfahrenheit“ unter Preussens Führung heraushob, wohl kaum erwartet und beabsichtigt haben, dass das neu gegründete an Staatsgewalt so arme Kaisertum an Autorität so mächtig werden würde.

Aber der Kaiser ist doch heute auch an Staatsgewalt dem Reichsvorstande der Unionsverfassung überlegen. Denn der Kaiser gibt heute als Präsidium des Bundes den Anschlag bei Gesetzesvorschlägen über das Heerwesen, die

Marine, Zoll- und Steuersachen, wenn eine Meinungsverschiedenheit im Bundesrate stattfindet, und er sich für die Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht. Durch diese Bestimmungen erhält heute der Kaiser einen bedeutenden Zuwachs an Staatsgewalt gegenüber dem Reichsvorstand der Unionsverfassung.

Der Reichsvorstand ist immer, wie oben ausgeführt, von Stimmen abhängig, die zu seiner einen preussischen Stimme für Stimmengleichheit nötig ist, damit er dann durch seine Stimme als Vorsitzender gemäss § 77 die Entscheidung geben kann. Die Macht des absoluten Vetos gegenüber Gesetzesvorschlägen liegt in der Unionsverfassung beim Fürstenkollegium, während sie heute beim Bundesrate liegt, in welchem des Kaisers Autorität massgebend wirkt.

Bei Verfassungsänderungen und in beiden Verfassungen hat der Kaiser das absolute Veto. Dies ist im Entwurf der sog. Erfurter Unionsverfassung durch § 194 bestimmt, wonach Abänderungen in der Reichsverfassung nur durch einen Beschluss beider Häuser und mit Zustimmung sowohl des Reichsvorstandes als des Fürstenkollegiums erfolgen. Heute gelten Verfassungsänderungen als abgelehnt, wenn sie im Bundesrate 14 Stimmen gegen sich haben. Damit hat der Kaiser als König von Preussen die Möglichkeit, vermöge seiner 17 Stimmen jederzeit Verfassungsänderungen zu verhindern. Hiernach ist in beiden Reichen die Verfassung gewährleistet und zwar durch die dem Reichsvorstand bezw. dem Kaiser beigelegte Staatsgewalt.

Trotz dieser Kompetenzen kann aber weder in der Unionsverfassung der Reichsvorstand noch heute der Kaiser als Monarch angesehen werden; denn in der Unionsverfassung liegt der Sitz der Gewalt beim Fürstenkollegium. Wie oben festgestellt, ist damit die Aristokratie gegeben. Und heute trägt Germania wohl einen Kranz „von Kronen im Haar“,[1]) aber nicht eine Krone, wie die Monarchen Augustus Cäsar, Karl der Grosse, Otto I. und Napoleon.

[1]) O. Mayer a. a. O. 369

Aber auch die Aristokratie kann nicht für das heutige Kaisertum in Frage kommen. Dazu ist unser Kaisertum im Laufe der Jahre doch zu grossen Veränderungen und Wandlungen unterworfen gewesen. Würde man diese nicht berücksichtigen, würde man auf die Trennung von Autorität und Staatsgewalt in unserem Kaisertum keine Rücksicht nehmen, so könnte man vielleicht zu dem Resultate einer Aristokratie kommen.

C. Schluss.

Wir aber erkennen, dass das Kaisertum, so wie es heute ist, staatsrechtlich anders geartet ist, wie es beabsichtigt gewesen ist. Beim Bundesrat sollte der Sitz der Gewalt sein, und in der Hauptsache ist er beim Kaiser und bei Preussen. Der Bundesrat sollte Autorität und Staatsgewalt in sich vereinigen und tatsächlich hat der Kaiser die Autorität, Preussen die Hegemonie.

Damit gewinnen wir durch die Frage nach dem Sitz der Gewalt die Klarheit über die staatsrechtliche Natur dieses in der Geschichte aller Zeiten einzigartigen Kaisertums. Der Sitz der Gewalt liegt bei Preussen, seinem König und beim Kaiser. Wir können deshalb sagen, wir haben heute im Gegensatz zu den Verfassungsentwürfen 1848, 49 und 50 ein preussisches Kaisertum.